

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	75
Valoración general	77
Valoración del Decimoquinto Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Organización del capítulo y novedades	79
Acumulación de capacidades en el 2009	79
Balance general	79
Acceso a una vida larga y sana	83
Acceso al conocimiento	88
Acceso a un ingreso digno	90
Acceso a vivienda digna	93
Acceso a una vida libre de amenazas	94
Desigualdad, pobreza y exclusión social	97
Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso	98
No hay avances en el cierre de las brechas económicas de género	102
A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables	105
Percepciones de la población ante la reciente crisis económica	111
Gestión de la equidad y la integración social	112
Distribución socialmente diferenciada de la inversión social pública	112
Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social	116
La inversión social selectiva es muy progresiva, pese a filtraciones	118
Gestión de la política social	122

HALLAZGOS RELEVANTES

» La pobreza por ingresos se incrementó por segundo año consecutivo, aunque se mantuvo por debajo del promedio del período 2003-2007. La pobreza total pasó de 16,7% en 2007 a 18,5% en 2009 y la extrema de 3,3% a 4,2%.

» El aumento en la pobreza fue amortiguado por las transferencias de asistencia social que recibieron los hogares, específicamente por las pensiones del régimen no contributivo y el programa "Avancemos".

» La inversión social pública (ISP) continuó su tendencia al alza, a pesar de las restricciones económicas. La ISP por habitante creció un 3,3% durante el 2009 y en relación con el PIB representó un 23,4%.

» En el 2009, a diferencia del año anterior, los ingresos crecieron más conforme más alto era el ingreso del hogar: en el primer quintil (los más pobres) se redujeron en 2,5% y en el quinto quintil se incrementaron en 9,8%.

» Se revirtió el estancamiento en los salarios mínimos del período 1999-2008: el índice de salarios mínimos reales creció en 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987.

» Volvió a aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos: el coeficiente de Gini alcanzó su nivel más alto desde 1987, al pasar de 0,424 en 2008 a 0,437 en 2009.

» La tasa de desempleo abierto subió 2,9 puntos porcentuales, de 4,9% a 7,8%. En los hombres el incremento fue de 2,4 puntos y en las mujeres de 3,7. Estos niveles son los más altos del período 1990-2009.

» Las mujeres fueron las más perjudicadas con el aumento en el desempleo, especialmente aquellas que residen en las regiones Brunca y Chorotega, cuyos niveles superaron el 10%, aunque el indicador también fue alto en las regiones Central y Pacífico Central.

» Continuó la disminución en la tasa de mortalidad infantil y se alcanzó el nivel más bajo hasta la fecha: 8,8 por mil nacidos vivos.

» Desmejoraron las coberturas de la seguridad social en la población asalariada, tanto en el régimen de enfermedad y maternidad, como en el de invalidez, vejez y muerte.

» Siguen creciendo las coberturas educativas en secundaria. La tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo de la educación regular pasó de 75,9% a 77,7%, y la del ciclo diversificado de 44,2% a 46%, aunque en este último la cobertura se mantiene baja.

» La Asamblea Legislativa aprobó la reforma a la Ley 5662, del Fondo de Asignaciones Familiares (Fodesaf). La propuesta prevé una redistribución de los recursos y le da al Fondo la potestad de cobrar por la vía judicial los recursos que le corresponden. Además, brinda financiamiento permanente al programa "Avancemos".

» Un estudio del IAFA reveló que dos de cada diez estudiantes de secundaria consumen activamente bebidas alcohólicas. La encuesta se efectuó en el 2009, entre más de 5.000 jóvenes en 38 centros educativos del país.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2009

Indicador ^{a/}	1990	2000	2005	2008	2009	Diferencia 1990-2009
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,1	79,1	2,1
Hombres	74,8	75,4	76,8	76,6	76,5	1,7
Mujeres	79,3	80,3	81,5	81,8	81,8	2,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,8	9,0	8,8	-5,9
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	64,7	64,6	55,0	66,5	64,8	0,1
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	44,6	48,0	46,8	57,9	56,2	11,6
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,5	8,8	8,9	1,7
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	34,3	37,1	37,7	12,6
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	12,0	11,5	11,5	-9,4
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	69,1	79,5	81,3	82,9	24,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%) ^{b/}						
Primaria	96,0	99,7	101,3	102,6	103,5	7,5
Secundaria	45,2	54,3	67,2	69,4	71,8	26,6
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		22,3	22,4	23,5	25,8	8,8
Tasa neta de participación laboral (%)	53,5	53,6	56,8	56,7	56,5	3,0
Hombres	77,0	72,8	73,9	72,5	71,5	-5,5
Mujeres	30,3	35,0	40,4	41,7	42,1	11,8
Tasa de participación laboral femenina ampliada (%) ^{c/}	41,4	41,5	48,2	46,4	48,1	6,7
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	6,6	4,9	7,8	3,2
Hombres	4,2	4,4	5,0	4,2	6,6	2,4
Mujeres	5,9	6,9	9,6	6,2	9,9	4,0
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12,0	15,0	11,7	15,6	4,9
Hombres	10,1	11,2	12,7	10,2	13,6	3,5
Mujeres	12,5	13,8	19,2	14,3	19,0	6,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	113,1	115,0	119,5	18,7
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (julio 2006=100) ^{d/}	168.565	212.415	195.407	226.854	242.833	74.268
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2000)	189,2	216,9	211,1	236,0	243,8	54,6
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{e/}	229	367	385	437	447	218
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{e/}	627	1241	1505	1531	1794	1168
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	6,9	11,1	11,8	7,2
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,406	0,421	0,437	0,063
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) ^{f/}	8,2	9,7	9,4	9,0	10,1	1,9
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{g/}						
Pobres		2,9	2,9	2,6	2,5	-0,8
No pobres		1,3	1,0	1,1	1,0	-0,4
Hogares pobres (%)	27,4	20,6	21,2	17,7	18,5	-8,9
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces) ^{h/}	2,1	2,3	1,9	1,9	2,0	-0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces)	1,8	1,7	1,5	1,7	1,6	1,6
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	0,3
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{i/}		11,9	12,5	12,1	10,9	-2,8
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	8,1	7,4	7,9	0,2

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

b/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó la serie de tasas netas de escolaridad con las nuevas proyecciones de población, de septiembre de 2008, y modificó las edades oficiales para cada nivel. Para más detalle consulte las "notas técnicas", en el Compendio Estadístico.

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

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según la Encuesta de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006.

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

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

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994.

h/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

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

VALORACIÓN GENERAL

La crisis económica que vivió Costa Rica en 2008 y 2009 no modificó las tendencias que este Informe ha venido documentando en materia de equidad e integración social. Por una parte, se constata que el país vive una época de ampliación de capacidades -evolución que, en el balance, nuevamente se registró pese al difícil contexto-, pues continuó la mejora en los indicadores en educación y salud. Pero a la vez ese proceso ha convergido con aumentos significativos en la desigualdad social y con una incapacidad para efectuar avances sustantivos en el abatimiento de la pobreza. Paralelamente, la incidencia delictiva ha tendido a agravarse de tal modo que, desde un punto de vista comparativo, puede decirse que Costa Rica ha dejado de ser una sociedad con bajos niveles de violencia. Como resultado de estas contrastantes tendencias, en 2009 el país mostró una notable capacidad para mitigar los efectos sociales de los choques económicos internacionales (no se experimentó un deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población), al tiempo que la desigualdad en la distribución de los ingresos registró el mayor incremento anual de la última década y las amenazas a la seguridad ciudadana se tornaron más peligrosas.

Las investigaciones realizadas para el presente Informe agregan nuevos y más detallados conocimientos sobre estos temas. Ya se ha dicho que la inversión social pública (ISP) tiene efectos redistributivos, tanto sobre la pobreza como sobre la desigualdad social, pero que estos no alcanzan para compensar las desigualdades generadas en la economía real. Ahora se sabe que, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, el impacto redistributivo de la ISP es significativo y creciente y que, por tanto, no puede atribuirse el aumento de la desigualdad a un debilitamiento de la acción pública. En efecto, cuando se considera la ISP como un ingreso en especie de los hogares, para así obtener el ingreso familiar disponible, el indicador de desigualdad para el 2009 se reduce en casi trece puntos porcentuales, en contraste con la disminución de seis puntos en 1990 y de nueve puntos en 2002. No obstante, mientras el menor efecto redistributivo

de la ISP del 2002 alcanzó a revertir el incremento de la desigualdad en ese año, el mayor efecto redistributivo en el 2009 no fue suficiente para lograr el mismo resultado. En síntesis, la economía real provoca desigualdades cada vez más amplias, que los mayores niveles de inversión social no logran revertir.

La información disponible ayuda a explicar un resultado aparentemente paradójico observado en el 2009. Por una parte, el ingreso promedio de los hogares creció un 7,7% en términos reales, los salarios mínimos mostraron un incremento real importante y la proporción de trabajadores que perciben remuneraciones por debajo de este mínimo disminuyó; por otra parte, la desigualdad y la pobreza aumentaron (aunque a distintas velocidades). Un enfoque de economía política ayuda a esclarecer la paradoja. En pocas palabras, la expansión real de los ingresos no se distribuyó de manera equitativa. Los hogares más ricos -pertenecientes a la clase alta y la de medianos empresarios y expertos- experimentaron un crecimiento real del 11,6% en sus ingresos, en tanto que los hogares más pobres (constituidos por obreros agrícolas y trabajadores de servicios domésticos, principalmente) más bien sufrieron una caída de 6,9%. Esta situación explica el incremento en la desigualdad en la distribución de los ingresos, que en el 2009 alcanzó el valor más alto en el coeficiente de Gini: 0,437.

Las investigaciones también permiten (re)examinar la afirmación, reiterada en sucesivos Informes, de que en Costa Rica la pobreza está estancada. Si bien el aumento registrado en el 2009 ubica la incidencia dentro del rango que ha sido usual en el país desde 1994, cuando se emplean otros indicadores de pobreza, como el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la conclusión es que en los últimos años se ha logrado un notable progreso. La proporción de personas afectadas por NBI ha disminuido en 5,1 puntos porcentuales durante la década, sobre todo en lo que concierne a las carencias en salud y educación, y es el poco avance en materia de vivienda lo que ha impedido una reducción mayor. Dicho de otro modo, las condiciones de la pobreza se han atenuado, pese a que los ingresos de muchos hogares aún son insuficientes. Otro argumento en esta línea es la disminución en la brecha de pobreza, esto es, que los

ingresos per cápita de los hogares que siguen siendo pobres se encuentran más cerca de la línea de pobreza que en los años anteriores a 2006, es decir, son menos pobres que en el pasado. Esta situación es consistente con lo indicado líneas arriba, y muestra el resultado de la interacción entre mercados laborales caracterizados por bajos ingresos para muchos, incluso por debajo del salario mínimo, y una creciente ISP con claros efectos redistributivos.

La mejora en los indicadores educativos (mayores porcentajes de aprobación en bachillerato, menor deserción y mayores coberturas en secundaria) augura para los próximos años un progreso sustancial en los niveles de escolaridad de la población económicamente activa. Lo mismo puede decirse de los avances en salud (mortalidad infantil, esperanza de vida) y del hecho de que en el 2009 no hubo deterioros significativos en la cobertura de la seguridad social, pese a la crisis y el consecuente aumento del desempleo y el subempleo. Al crecer el nivel de escolaridad del conjunto de la población, en el mediano plazo se podrían esperar cambios positivos en la desigualdad de la distribución de ingresos. En el mismo sentido opera la ISP total, que en el 2009 mostró una expansión del 4,9%, menor que el 7% registrado en los dos años previos, pero siempre importante. Si se considera el crecimiento de la población, la ISP por habitante se incrementó un 3,3%, en un contexto de severas restricciones fiscales. Ello refleja la decisión política de aumentar esa inversión en un período de grandes limitaciones económicas, como parte del plan para mitigar el impacto de la crisis, que contrasta con lo sucedido a mediados de la década, cuando la preocupación por controlar el déficit de las finanzas públicas privó sobre la protección de la ISP real. Sin embargo, para que todos estos factores en realidad generen un proceso de reducción sostenida de la desigualdad, será necesario complementarlos con acciones en el ámbito de la economía real, particularmente con esfuerzos para fomentar los encadenamientos -sociales, fiscales y productivos- entre la población y los sectores más dinámicos y modernos de la economía.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

El 2008 fue un año atípico. En el primer semestre se vivió bajo los efectos de un período de alta inflación, inducida por el aumento en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Estos factores desaparecieron en la segunda mitad del año, justo cuando empezó a sentirse el impacto de un nuevo y más violento *shock* externo, la crisis económica internacional.

El país mostró un buen desempeño en la acumulación de capacidades humanas (aumento en la esperanza de vida, las coberturas educativas y la seguridad social, y reducción de la deserción escolar). Esto fue posible por el incremento de la inversión social pública (ISP), que permitió canalizar recursos hacia áreas clave del desarrollo humano basadas en políticas universales, así como

reforzar programas sociales selectivos como las pensiones del régimen no contributivo, las becas, los comedores escolares y el programa "Avancemos". A futuro, la ISP puede jugar un papel importante en la protección de los sectores más vulnerables ante nuevas y adversas condiciones.

No obstante, en el 2008 también empezaron a manifestarse señales sociales negativas, como consecuencia de los riesgos asociados a la fuerte desaceleración económica, después del extraordinario crecimiento que había tenido el país en los tres años precedentes (el PIB pasó de crecer un 7,8% en 2007, a 2,6% en 2008). Tampoco hubo avances sustantivos en áreas críticas como seguridad ciudadana o desigualdad en los ingresos y los salarios.

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 etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, les permita 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, preferencia sexual o lugar de nacimiento, ni bloqueos que las condenan 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.

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2009 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de capacidades y oportunidades de las personas para el logro de su bienestar y el de su comunidad, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

Organización del capítulo y novedades

Además de los usuales ejercicios de revisión y verificación de los principales indicadores sociales, en la presente edición se ofrecen dos importantes novedades que permiten afinar el examen de la equidad social en el país. En primer lugar se aplicó el análisis de clases sociales -un novedoso enfoque que se incorporó el año anterior con el capítulo especial titulado “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica, 1988-2008”- al estudio de la pobreza, la desigualdad

y la distribución de la inversión social pública entre la población. Los resultados obtenidos subrayan la utilidad de complementar el análisis de los indicadores con una perspectiva de economía política.

La segunda novedad es el estudio en profundidad de los efectos redistributivos de la inversión social pública, tanto en el corto plazo (coyuntura de crisis) como en la estática comparativa³ de mediano plazo (una o dos décadas, según el caso). Este examen sistemático de la inversión social en su conjunto, y de los diversos programas públicos en particular, sienta bases más sólidas para comprender los alcances del proceso de inclusión social del Estado de bienestar costarricense.

El capítulo está organizado en tres apartados principales. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2009, en lo que concierne a la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano (recuadro 2.1). En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades (según ingreso, empleo, edad, sexo y ubicación territorial), así como los temas de pobreza y exclusión social. Finalmente, el tercer acápite examina la capacidad de la inversión social en políticas universales y selectivas para compensar los efectos de la crisis y, en general, para contrarrestar la creciente desigualdad social. Ello permite valorar la vulnerabilidad de la inver-

sión social en coyunturas recesivas y efectuar un recuento de alcances y desafíos de la acción gubernamental en materia de política social.

Acumulación de capacidades en el 2009

Un aspecto central para que las personas puedan tener la vida que desean y valoran es que logren desarrollar capacidades básicas como vivir una vida larga y sana, adquirir destrezas y conocimientos, generar ingresos, acceder a una vivienda digna y desempeñarse en sociedad sin que su integridad física y patrimonial se encuentren amenazadas. Este apartado ofrece un balance sobre las principales tendencias que Costa Rica ha venido mostrando en la acumulación de estas capacidades en sus habitantes, tanto en el largo como en el corto plazo.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, nuevamente se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2009), con respecto a su comportamiento de los últimos dieciocho años⁴, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional⁵. Los indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo. El cuadro 2.2 sintetiza el desempeño del país en el 2009.

RECUADRO 2.1

Ahondar en el conocimiento del desarrollo humano sostenible

El Programa Estado de la Nación evalúa el desempeño de la sociedad a partir del concepto del desarrollo humano sostenible, originalmente formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De acuerdo con éste: “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD, 1990), y el desarrollo se centra en las capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades por parte de las personas.

Desde sus inicios, el Informe ha realizado esta evaluación por dos vías: por una parte, poniendo especial y detallada atención en la disponibilidad de servicios, bienes e inversión en estructura institucional y en programas sociales por áreas, que complementen externamente y den oportunidades para que las personas desarrollen sus capacidades. Por otra parte, estudiando los grandes indicadores nacionales que detectan el avance en los tres pilares básicos del índice de desarrollo humano (IDH): una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos para lograr un nivel de vida decente. Para medir el avance o retroceso en materia de equidad y pobreza, la información ha sido desagregada y relacionada según zonas geográficas, género, regiones de mayor y menor desarrollo humano, clases sociales, niveles de ingreso y otras categorías que se consideran relevantes.

Esta doble aproximación ha sido válida y útil; de hecho su seguimiento acrecienta la posibilidad de lograr el desarrollo humano sostenible, en el tanto señala desafíos y sugiere políticas públicas y acciones a la sociedad y a las personas. Esos han sido aportes del *Informe Estado de la Nación*.

Ahora bien, desde la perspectiva de las capacidades, el desarrollo humano apunta a que las personas ejerzan el poder como agentes responsables, creativos; también da sentido a que se planteen luchas esenciales por la reducción de la pobreza y la ampliación de la equidad, la voz y la participación, el respeto a los derechos humanos y la construcción del bien común. Ejercer

el poder, o “empoderar”, significa generar en las personas capacidades para funcionar (escoger y desarrollar sus opciones de vida libremente) y para lograr su bienestar (Sen, 2009). El seguimiento del desempeño nacional desde este marco es un propósito que los Informes aún no han logrado a cabalidad.

Para completar la evaluación del país, es preciso profundizar y complementar lo que ya se viene haciendo con la doble aproximación antes descrita. En esta nueva dimensión de análisis, el interés prioritario no recae en los bienes primarios, ni en el bienestar en el sentido utilitarista, sino en las características individuales que determinan la conversión de los bienes en capacidades para alcanzar los fines que buscan las personas. El bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso, no del nivel del ingreso mismo (PNUD, 1990); del uso que se da a las oportunidades que se brindan con los servicios institucionales y de los logros obtenidos con ellos, y no tan solo de la disponibilidad de acceso a dichos servicios. Por logros se entiende, dentro de este enfoque, no solo el bienestar, sino también el fortalecimiento de la condición de “agente” de las personas (actor que tiene autonomía, que opta y actúa responsablemente).

Completar la valoración del desempeño del país con un enfoque de capacidades, supone contar con información que permitan dar respuestas a interrogantes como cuán sanas están las personas, cuán educadas son, cuán libres están para transformar el ingreso que reciben y los servicios a los que tienen acceso, en mejores opciones para realizarse conforme a los fines que consideran valiosos en su vida. Sin embargo, no se cuenta en Costa Rica con los insumos requeridos para contestar estas y otras preguntas similares, de modo que se pueda delinear un cuadro más completo desde esta perspectiva. En años anteriores esto ha representado para el Programa Estado de la Nación un factor limitante en la valoración del desarrollo humano.

En el país los sistemas de información no están diseñados para obtener de manera directa el tipo de datos que se necesitan

para el estudio del desarrollo humano. Apuntan, más bien, a medir los bienes, servicios y oportunidades que se brinda a la población en áreas clave (salud, educación, ingreso y vivienda dignos). En otros casos buscan dar seguimiento al desempeño institucional. En consecuencia, es con la información así recopilada y procesada que se puede analizar la situación del país en materia de equidad y pobreza. Parece evidente, entonces, que se requiere una inversión sustantiva para mejorar esos sistemas y permitir una evaluación de los logros de las personas en el desarrollo de capacidades.

Estas limitaciones se unen a otras de alcance más extenso señaladas en el Decimoquinto Informe, entre ellas la insuficiencia del sistema nacional de estadísticas en el campo social, que solo actualiza sus datos una vez al año y que de esta forma imposibilita la identificación de cambios de corto plazo en temas tan sensibles como el ingreso y el empleo. El Informe urgió a las autoridades correspondientes a romper esa barrera de información y recomendó hacer, al menos, dos observaciones anuales sobre esas materias. Cabe reiterar el mismo apremio esta vez en lo que se refiere a logros de bienestar y “agencia” en los ámbitos de la salud y la educación.

Por el momento, conforme a estas limitaciones, y por estar aún en proceso el diseño de una adaptación del enfoque de capacidades que resulte operativa para el caso de Costa Rica, éste se tiene que ir aplicando de manera progresiva, según las dos líneas de análisis seguidas por el Estado de la Nación hasta ahora. Esto implica seguir utilizando la aproximación indirecta basada en la renta (o ingreso), ajustada por otros determinantes del uso y disfrute de la misma, pero sin dejar de lado el propósito fundamental de evaluar el desarrollo de capacidades.

Fuente: Miguel Gutiérrez Saxe, basado en expresiones escritas y verbales de Jorge Chaves.

CUADRO 2.2

Indicadores seleccionados para el balance del desempeño nacional en acumulación de capacidades. 1990-2009

Indicador ^{a/}	1990	2000	2008	2009	Valoración en 2009	Valoración en 2008
Acceso a una vida larga y sana						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,1	Se mantiene	Se mantiene
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,0	8,8	Mejora	Mejora
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	64,7	64,6	66,5	64,8	Desmejora	Mejora
Asalariados	72,5	63,7	70,1	66,8	Desmejora	Mejora
No asalariados	37,0	35,8	62,1	65,4	Mejora	Mejora
Acceso al conocimiento						
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,8	8,9	Se mantiene	Se mantiene
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	37,1	37,7	Se mantiene	Mejora
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	11,5	11,5	Se mantiene	Se mantiene
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	69,1	81,3	82,9	Mejora	Mejora
Porcentaje de viviendas con línea telefónica fija		58,1	66,0	65,9	Se mantiene	Se mantiene
Porcentaje de vivienda con acceso a Internet		4,0	14,8	18,7	Mejora	Mejora
Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo		60,8	75,9	77,7	Se mantiene	Se mantiene
Tasa neta de escolaridad en educación diversificada		33,7	44,5	46,3	Mejora	Mejora
Acceso a ingresos dignos						
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	4,9	7,8	Desmejora	Desmejora
Hombres	4,2	4,4	4,2	6,6	Desmejora	Desmejora
Mujeres	5,9	6,9	6,2	9,9	Desmejora	Mejora
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12	11,7	15,6	Desmejora	Se mantiene
Tasa neta de participación femenina (%)	30,3	35	41,7	42,1	Se mantiene	Se mantiene
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	115	119,5	Mejora	Desmejora
Ingreso promedio real mensual del hogar (colones de julio de 2006)	281.752	370.172	413.902	445.912	Mejora	Desmejora
Ingreso per cápita real mensual del hogar (colones de julio de 2006)	64.696	90.910	114.170	123.554	Mejora	Se mantiene
Incidencia de la pobreza total (%)	27,4	20,6	17,7	18,5	Desmejora	Desmejora
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,421	0,437	Desmejora	Se mantiene
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	20,1	23,4	Mejora	Mejora
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	189,2	216,9	236	243,8	Mejora	Mejora
Acceso a una vida libre de amenazas						
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes)	228,7	366,7	436,6	446,7	Desmejora	Desmejora
Tasa delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes)	626,7	1.241,30	1.531,30	1.794,30	Desmejora	Desmejora
Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito (por cien mil habitantes)	13,7	17,1	17,8	15,7	Mejora	Desmejora
Tasa de mortalidad por suicidios (por cien mil habitantes)	5,4	6,7	7,3	8,2	Desmejora	Desmejora
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,1	11,8	Desmejora	Desmejora

Mejora: avanzó más de lo esperado; el cambio en el año es significativo, mayor a la tendencia desde 1990.

Se mantiene: avanzó como se esperaba; el cambio en el año no es relevante, mantiene la tendencia desde 1990.

Desmejora: avanzó menos de lo esperado, el cambio en el año es menor a la tendencia desde 1990.

a/ La valoración del 2009 se realizó con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2008 se compara con el valor obtenido en el 2009, y el crecimiento anual 2008-2009 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2008.

La aspiración de acceso a una vida larga y sana es la que tradicionalmente resulta mejor evaluada. En este ámbito se mantienen logros importantes, como la elevada esperanza de vida y las disminuciones en la mortalidad infantil, cuya tasa del 2009 es la más baja hasta la fecha (8,8 por mil). Sin embargo, como consecuencia de la recesión económica sufrida ese año, se redujo el porcentaje de población económicamente activa (PEA) inscrita en el seguro de salud de la CCSS, pues la cobertura de los trabajadores asalariados pasó de 70,1% en 2008 a 66,8% en 2009; esto se explica sobre todo por la disminución en el total de trabajadores asegurados de la empresa privada, ya que los del sector público y el servicio doméstico más bien aumentaron. En el grupo de los no asalariados la cobertura se expandió del 62,1% al 65,4%, por el incremento en el número de trabajadores asegurados por cuenta propia.

En la aspiración de acceso al conocimiento hay algunos indicadores que muestran mejoras, combinados con otros que mantienen la tendencia de los últimos dieciocho años, por lo que la valoración general en este ámbito es similar a la del último trienio. Los resultados del 2009 confirman los avances en la asistencia a la educación, pues la población de 12 a 18 años matriculada en el sistema educativo pasó de 69% en el 2000, a 83% en el 2009. La cobertura de la enseñanza secundaria aún dista de ser universal, pues ni siquiera la mitad de las y los jóvenes con edades de cursar el ciclo diversificado asiste a ese nivel. No obstante, las tasas de escolaridad muestran una tendencia creciente en la última década. Los indicadores para monitorear la escolaridad de la población y el logro educativo exhiben una situación “sin cambios” a través de la década, con aumentos cercanos a los promedios del período. La escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años llega hasta el noveno año de educación y solo el 37,7% de sus integrantes termina la secundaria.

El porcentaje de población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja había disminuido de manera notable entre

2000 y 2005, del 16,7% al 12%, y aunque en años recientes ha continuado esa tendencia decreciente, su ritmo se ha desacelerado. En el 2009 alcanzó un 11,5%, por lo que se valora como una tendencia que se mantiene.

En la aspiración de acceso a un ingreso digno, el 2009 arrojó resultados dispares, con mejoras en indicadores de ingresos reales e inversión social, pero con retrocesos en el mercado de trabajo, la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos. Las cifras de desempleo mostraron una desmejora importante, a raíz de la recesión económica que vivió el país entre octubre de 2008 y agosto de 2009, y que se reflejó en los resultados de la Encuesta de Hogares de julio de 2009. Las mujeres fueron las más perjudicadas, pues su tasa de desempleo ascendió a 9,9%; no obstante, la tasa masculina también aumentó significativamente, al 6,6%. Los problemas de empleo también quedaron manifiestos en la tasa de subutilización total, que pasó de 11,7% en el 2008, a 15,6% en el 2009.

Por efecto de la baja inflación que se registró durante el 2009, situación que no fue prevista en las políticas de fijación de salarios mínimos para ese año, se revirtió el estancamiento que mostraba el índice de salarios mínimos reales desde 1999, al crecer 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987. Además, los ocupados vieron incrementado su ingreso promedio real en un 7%, muy superior al 2,5% del año anterior. El ingreso total de los hogares aumentó en términos reales en 7,7% con respecto al 2008, y el ingreso per cápita en 8,2%. En 2008 el ingreso se había reducido en 0,3% y el per cápita había crecido apenas un 1,7%.

Estos resultados, aunque relevantes, no lograron revertir el aumento en la incidencia de la pobreza, que se incrementó en casi un punto porcentual y afectó al 18,5% de los hogares. Por su parte, el coeficiente de Gini alcanzó su nivel más alto del período 1990-2009, al ubicarse en 0,437; se superó así la cifra del 2001, que figuraba como la de mayor desigualdad (0,433). Un análisis detallado de estos temas se presenta en la segunda parte de este capítulo,

en la sección “Desigualdad, pobreza y exclusión social”.

Otra área que exhibió mejoras en el 2009 fue la inversión social pública (ISP), que tuvo un crecimiento real de 4,9% con respecto al 2008, y aunque esta cifra es menor que la de los dos años previos (7%), sigue siendo significativa. Si se considera el aumento de la población, la ISP por habitante mostró una expansión del 3,3% en el 2009, pese a las restricciones fiscales vividas, lo que demuestra el interés del Gobierno por proteger esta inversión. En relación con el PIB, la ISP representó el 23,4%, superior en 3,3 puntos porcentuales al monto registrado en 2008.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, el balance es negativo, al igual que en el Informe anterior. Siguió aumentando la tasa de homicidios, que en el 2009 alcanzó la cifra de 11,8 por cien mil habitantes, lo mismo que la tasa delitos contra la propiedad, con 1.794,3 por cien mil habitantes (263 puntos porcentuales más que en el 2008). La tasa de suicidios también se incrementó, al pasar de 7,3 a 8,2 por cien mil habitantes. La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito fue el único indicador en esta aspiración que mostró una mejora con respecto al año anterior, al bajar de 17,8 a 15,7 muertes por cien mil habitantes.

El cuadro 2.3 combina el desempeño de los indicadores del 2009 analizados en el cuadro 2.2, con el lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional, tratando de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el grado de avance del país (alto, medio o bajo) en el logro de las aspiraciones de desarrollo humano⁶. Lo ideal sería que el mayor número posible de indicadores nacionales se ubicaran en el cuadrante superior izquierdo de la matriz, ya que esa posición hace referencia a una situación en la que se combinan mejoras anuales en la tendencia nacional, con un nivel alto en el contexto internacional. En contraste, el cuadrante inferior derecho denota exactamente lo contrario.

La valoración del 2009 muestra que la tasa de mortalidad infantil es el único indicador que ostenta el doble

CUADRO 2.3

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según la posición en el contexto internacional. 2009

Posición ^{b/}	Desempeño del 2009 con respecto a la tendencia ^{a/}		
	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alto	Tasa de mortalidad infantil	Esperanza de vida	Coberturas de la seguridad social (PEA) Tasa de desempleo Incidencia de la pobreza
Medio	Población de 12 a 18 años que asiste a la educación Viviendas con acceso a Internet Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado Inversión social pública real Ingreso promedio real del hogar Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito	Escolaridad promedio de la población en edad activa Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo Tasa neta de participación laboral femenina	Coefficiente de Gini Tasa de homicidios
Bajo	Salario mínimo real	Población de 18 a 64 años 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 1990-2008 se compara con el valor obtenido en el 2009, y el crecimiento anual de 2008-2009 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2008.

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 el indicador conservó en el 2009 la tendencia mostrada en el período 1990-2008.

mérito de un nivel alto en el contexto internacional y una mejoría en la tendencia nacional. La esperanza de vida también se ubica en un nivel alto desde la perspectiva internacional, pero mantiene un crecimiento similar a la tendencia.

La mayoría de los indicadores que en el 2009 avanzaron más que la tendencia, se ubica en un nivel medio en la comparación con otros países. Entre ellos están la población en edad escolar que asiste a la educación, la tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado, las viviendas con acceso a Internet, el ingreso promedio real de los hogares, la inversión social pública real y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito. Otros indicadores que ocupan una

posición media en relación con el resto del mundo, pero que mantuvieron la tendencia en el 2009, fueron la escolaridad promedio de las personas en edad activa, la tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo y la tasa neta de participación laboral femenina. Un indicador valorado como bajo en la comparación internacional, pero que mejoró en el 2009, es el salario mínimo real.

Entre los escenarios negativos, cuya tendencia desmejoró en el 2009, aunque se mantienen en un nivel alto en el contexto mundial, están la tasa de desempleo abierto, la cobertura de la PEA en la seguridad social y la incidencia de la pobreza. El coeficiente de Gini y la tasa de homicidios también mostraron retrocesos en los valores del 2009, con

el inconveniente de que se ubicaron en un nivel medio desde el punto de vista internacional. Los indicadores que se encuentran en estos cuadrantes son de cuidado, pues corren el riesgo de bajar un nivel y caer a posiciones medias o bajas.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas tengan una vida larga y sana, y puedan realizar sus deseos y aspiraciones. En torno a esta dimensión básica del desarrollo humano, el capítulo examina los resultados obtenidos por el país en términos del estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de atención de la salud.

En el 2009 las principales tendencias en este ámbito no mostraron cambios relevantes con respecto a lo que se ha venido señalando en Informes anteriores. La mortalidad infantil siguió disminuyendo, y alcanzó la tasa más baja hasta la fecha: 8,8 por mil nacidos vivos. La esperanza de vida se mantuvo como una de las más elevadas de América Latina y el mundo; se ubicó en 79,3 años para ambos sexos (76,8 los hombres y 81,8 las mujeres). Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes, en las cuales tampoco hubo variaciones significativas.

En cuanto al dengue, siguió manifestándose el comportamiento cíclico de la epidemia: la incidencia reportada fue la más baja de los últimos nueve años, muy distinta a la de los “picos” sufridos en 1994, 2005 y 2007 (Minsa, 2010). Sin embargo, es de esperar que la enfermedad vuelva a incrementarse en el 2010, salvo que el país realmente se comprometa a poner en marcha una estrategia que combata el dengue de manera sostenida y desde diversos frentes, tal como se recomendó en el Duodécimo Informe.

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que garantiza el acceso de toda la población a los servicios de salud, con lo cual se reconoce esta última como un derecho fundamental de las personas. En el 2009 se observaron desmejoras en las coberturas de la seguridad social en la población asalariada. En el seguro de salud de la CCSS, la presencia de la PEA total cayó en 1,7 puntos porcentuales (de 66,5% a 64,8%). La disminución afectó a la PEA asalariada, cuya participación bajó de 70,1% a 66,8%, luego del significativo crecimiento experimentado entre 2005 y 2008 (pasó de 61% a 70%). Por el contrario, la cobertura de la PEA no asalariada aumentó en 3,3 puntos porcentuales (al 65,4%), cifra inferior a la de los últimos años, pero que mantiene la tendencia creciente que se registra desde el 2003.

La cobertura del seguro de invalidez,

vejez y muerte (IVM) también cayó en el 2009. En el caso de la PEA total, pasó de 57,9% a 56,2%, pero fue la PEA asalariada, nuevamente, la que se vio más perjudicada: su aseguramiento se redujo en 3,7 puntos porcentuales y se ubicó en 61,2% en el 2009. Al igual que sucedió con el seguro de salud, la cobertura de la PEA no asalariada en el régimen IVM se incrementó en 4,1 puntos porcentuales con respecto al 2008 y mantuvo la tendencia creciente mostrada desde el 2003, al pasar de 21,2% en ese año, a 46,9% en el 2009.

Otro asunto relevante en el ámbito de esta aspiración es la ausencia de un sistema de información de la salud de las personas, que permita monitorear el avance del país en esta materia, más allá de los servicios médicos o la mortalidad. Los indicadores disponibles, aunque importantes, solo posibilitan la realización de un balance parcial en esta línea (E⁷: Miranda, 2010). Un tema en el cual es notable la falta de información es la situación de las personas con discapacidad física (recuadro 2.2).

Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares

Medir el crecimiento de los niños y niñas es una de las formas más simples y efectivas de valorar el estado nutricional y de salud de una población, dado que tanto el peso como la talla responden rápidamente a condiciones adversas y son datos fáciles de recabar. El monitoreo del crecimiento de grupos vulnerables ha sido reconocido por los expertos en salud pública como una herramienta útil para la toma de decisiones y para conocer el adelanto de los países.

Las encuestas antropométricas son usadas regularmente por las naciones, tanto desarrolladas como en desarrollo, para valorar sus avances en este campo y orientar sus políticas y programas. En Costa Rica se han realizado seis encuestas en los últimos 44 años, y aunque éstas han significado un gran esfuerzo por parte del Ministerio de Salud y han aportado información relevante para el país, sus alcances se han visto limitados por la falta de periodicidad, los cambios

metodológicos que se han introducido con el tiempo y la ausencia de información socioeconómica sobre la población evaluada, que permita identificar mejor quiénes son y dónde están las personas con problemas de malnutrición (tanto por deficiencia o desnutrición como por exceso o sobrepeso).

En 1966 se efectuó la primera encuesta de nutrición y se encontró que el 57,4% de los niños en edad preescolar presentaba algún grado de déficit de peso. La última medición, realizada en 2008-2009, muestra una realidad muy distinta, con una prevalencia de 16,3% (datos preliminares)⁸. Además, Costa Rica ha logrado reducir en términos absolutos las brechas que reflejaban las primeras encuestas entre las zonas rurales y las urbanas. En 1975 la deficiencia de peso era 6,4 puntos porcentuales mayor en el área rural, pero la distancia ha ido disminuyendo con el tiempo, lo mismo que la prevalencia global de la desnutrición. Sin embargo, persisten diferencias importantes, particularmente al comparar la zona urbana con la zona rural dispersa. Esto evidencia el proceso de urbanización del país, que va abarcando nuevas áreas, antes rurales, y va dejando núcleos más pequeños que se recogen en esta categoría de “rural disperso” (Muñoz, 2010).

Desde 1975 se incluyen mediciones de sobrepeso, que ya en 1978 alcanzaron valores de 12,9% en la población preescolar, según peso para edad. Esto puso por primera vez el tema de la obesidad -a tan temprana edad- en el panorama de salud pública. La comparación de la prevalencia entre zonas de residencia indica que, en el caso de la obesidad, las zonas urbanas son las más afectadas. Datos preliminares del período 2008-2009 revelan, en la población de 5 a 12 años, una prevalencia de sobrepeso y obesidad de 21,4% a partir del índice de masa corporal, es decir, uno de cada cinco niños presenta un problema de exceso de peso. Esta condición es mucho más grave en la población adulta, que muestra prevalencias de casi un 60% en mujeres, mientras que las cifras entre los adultos mayores van de 62,4% en hombres a 77,3% en mujeres.

RECUADRO 2.2

Equidad y personas con discapacidad física en Costa Rica

Costa Rica cuenta con un amplio marco legal que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a vivir al máximo de sus posibilidades. Con la aprobación y promoción de la Ley 7600 y la reciente ratificación de la Convención Internacional de Derechos para las Personas con Discapacidad, el país ha hecho explícito su interés en trabajar para eliminar la discriminación y exclusión de este grupo. A nivel estatal, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) es el ente rector en políticas sobre rehabilitación y educación especial, y el encargado de coordinar las intervenciones que se realizan con otros actores del sector social, como los ministerios de Salud, Vivienda, Trabajo y Educación.

El Censo de Población del 2000 reportó que 203.731 personas, un 5,3% de la población, presentaban algún tipo de discapacidad. Sin embargo, el registro de esta información mostró problemas, derivados de la forma en que los encuestadores preguntaron, clasificaron y reportaron los tipos de discapacidad (JICA y CNREE, 2006). Esto demuestra las limitaciones que tiene el país para cuantificar esta población, pues no existen instrumentos para sistematizar datos que resultan de vital importancia a la luz del proceso de transición demográfica que vive Costa Rica. El progresivo envejecimiento de la población, aunado al aumento en la sobrevivencia de bebés prematuros y los avances tecnológicos que favorecen la supervivencia de enfermos graves, genera 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.

En el campo de la salud, la atención de las personas con discapacidad muestra debilidades en términos de disponibilidad, acceso y cobertura. Los profesionales que atienden a esta población carecen de entrenamiento específico -lo que evidencia un vacío importante en los cursos que se imparten en las carreras de salud y afines-; no se ofrecen servicios de rehabilitación en el primer nivel de atención del sistema público, hay escasez de equipos especializados y confusión con respecto a las actividades que se deben realizar en el segundo nivel. La oferta de servicios está centralizada en el tercer nivel, en hospitales nacionales y especializados, como el Blanco Cervantes y el Centro Nacional de Rehabilitación (Cenare).

Incluso en ese tercer nivel se notan dificultades para que esta población acceda a las intervenciones de rehabilitación. Un ejemplo es el tratamiento con toxina botulínica, un medicamento para disminuir la espasticidad focal, que se aplica en dos centros hospitalarios: el Cenare y el Hospital Calderón Guardia. El Cenare ha reportado problemas de acceso para las personas que residen fuera de la GAM, al encontrar que los pacientes atendidos provienen mayoritariamente de esa región, a pesar de que se estima que la población con discapacidad en áreas urbanas corresponde a un 43,2% del total, frente al 56,8% de las áreas rurales (JICA y CNREE, 2006).

Un estudio sobre necesidades de la población con discapacidad, realizado en el 2006 por el CNREE, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y el Observatorio para el Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, concluyó que

existen importantes limitaciones de información en el área de la salud, debido a la falta de registros de las instituciones que prestan servicios de rehabilitación y la ausencia de estudios sobre el grado de satisfacción de los usuarios y sobre los tiempos de espera según tipo de servicios de apoyo, entre otros. El estudio se complementó con una encuesta aplicada a 805 personas con discapacidad o sus familiares, que detectó varias áreas deficitarias, entre ellas: ausencia de ayuda técnica, problemas de inserción laboral, falta de terapia física y atención clínica, y problemas de transporte. También se efectuaron talleres comunitarios para explorar los problemas que aquejan a esta población e identificar acciones para resolverlos. Según la prioridad asignada, se señalaron necesidades en los siguientes ámbitos: fuentes de empleo, acceso a servicios especializados de salud, personal docente calificado y entrenado para atender a los niños y adolescentes con discapacidad, mayor integración de estos alumnos en las escuelas regulares, más esfuerzos de organización y coordinación a nivel local para el empoderamiento de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, un papel más activo del Estado en el fomento de la integración comunitaria de este grupo, eliminación de barreras en áreas sensibles como el transporte y mayor formación e información sobre cómo realizar trámites en oficinas gubernamentales. Se concluye que, para las personas con discapacidad, es fundamental que se les dé un trato equitativo para el disfrute de tres derechos primordiales: educación, salud y trabajo remunerado.

Fuente: Gallardo, 2010.

Estos datos advierten sobre la importancia de abordar este tópico de manera prioritaria, y desde los primeros años de vida. El tema ha sido reiterado por los expertos y obliga al país a repensar las acciones que se vienen implementando, dirigidas sobre todo a las personas

en forma individual o a pequeños grupos, con impactos muy limitados, si no nulos (recuadro 2.3). Acciones a escala poblacional pueden tener grandes impactos a costos relativamente bajos, como demuestran experiencias recientes desarrolladas en varios países (Muñoz, 2010).

El retardo en talla: pocos avances en cuatro décadas

La desnutrición puede ocasionar no solo un déficit de peso, sino además un retardo en el crecimiento lineal, medido como rezago en talla (o en longitud, en el caso de niños muy pequeños).

RECUADRO 2.3

Seguimiento a niños desnutridos muestra debilidades

Las encuestas de nutrición no recogen datos sobre variables asociadas a la desnutrición, como son el nivel socioeconómico de las familias, la escolaridad de los padres, las condiciones de las viviendas y otros. Por lo tanto, se tiene muy poca información sobre quiénes son los desnutridos en Costa Rica.

Un estudio realizado en el Área de Salud de Chomes, Puntarenas, encontró que de 133 niños preescolares que en el 2007 habían sido diagnosticados con desnutrición, solo 25 tenían indicadores normales en el 2009. Los niños que habían recuperado un estado nutricional adecuado habían tenido mejores patrones de alimentación en los primeros dos años de vida, que los que aún se mantenían desnutridos. Los niños recuperados tenían madres o responsables con más años de escolaridad que los que no se habían recuperado. Igual patrón se observó en relación con el número de necesidades básicas insatisfechas que reportaban en promedio los hogares: un porcentaje significativamente mayor de niños desnutridos provenía de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas. Esta información confirma el vínculo directo entre pobreza y desnutrición, pero además que esta condición sigue siendo un indicador importante de desigualdades en el acceso de la población a servicios de educación y salud, pese a la existencia de programas universales.

El estudio señala la necesidad de revisar la atención de la población diagnosticada con desnutrición. El seguimiento que las distintas instituciones responsables hicieron de este grupo de niños muestra debilidades importantes, incluyendo el incumplimiento de los protocolos establecidos y poca coordinación interinstitucional. La mayoría de los niños que tuvieron acceso a algún programa de apoyo (Cen-Cinai, IMAS, etc.) lo logró por gestión propia de los hogares.

Fuente: Montoya, 2010.

Por ello resulta preocupante que en el período 2008-2009 se haya reportado una prevalencia de 29,4% en el retardo en talla. Prácticamente uno de cada tres niños sufre esta condición, cifra que casi duplica la del déficit en peso. Las encuestas de nutrición no recogen información que permita identificar a qué grupos sociales pertenecen estos niños, de manera que las políticas públicas se puedan orientar con precisión hacia las poblaciones más afectadas. Recientemente en Brasil se ha puesto en marcha un importante esfuerzo por reducir las brechas en el crecimiento de los niños entre grupos socioeconómicos, como parte de un conjunto amplio de mejoras en factores estratégicos. A futuro será útil conocer los resultados de esa experiencia, a fin de identificar acciones aplicables al caso costarricense.

Una revisión de los patrones de crecimiento, tanto de peso como de talla, en niños de 39 países en desarrollo, muestra grandes coincidencias entre naciones, al tiempo que revela que el déficit en peso y el retardo en talla son comportamientos distintos e independientes, lo que abre un abanico de temas por revisar e investigar (De Onis et al., 2004). El retardo en talla empieza a darse inmediatamente después del nacimiento, y se mantiene por un período prolongado, hasta avanzados los 3 años de edad. La evidencia científica señala que la pobreza afecta más el crecimiento lineal (talla) que el peso corporal, y que el retardo en talla está asociado a mayor morbilidad y mortalidad, menor logro educativo y reducida productividad en la edad adulta, por lo que los patrones de crecimiento en talla son fuertes predictores del capital humano futuro y del progreso social y el estado de salud de una sociedad (Monteiro et al., 2010).

Costa Rica debe prestar atención al estancamiento de los indicadores que miden retardo en talla, una condición con serias implicaciones para la salud y el adecuado desarrollo de su población, y que además parece ser relevante en el marco de una estrategia para enfrentar el sobrepeso y la obesidad. El período prenatal, el peso al nacer, la lactancia

materna y la ablactación y el destete, son etapas clave en las que se da el déficit inicial de peso (que luego se recupera y excede) y comienza el retardo en talla. Acciones en esos ámbitos demandan esfuerzos significativos y eficientes de coordinación interinstitucional, un área que sigue mostrando debilidades.

Más alimentos, pero menos nutrientes

En las últimas cuatro décadas Costa Rica logró disminuir de modo significativo la prevalencia de déficit en peso en la población preescolar. Avances paralelos en pobreza, educación, salud y saneamiento ambiental, entre otros, indudablemente han influido en estos resultados, pero también ha mejorado el acceso a los alimentos y a las condiciones para su adecuada utilización biológica.

En efecto, la disponibilidad de alimentos para la población incluso ha llegado a ser superavitaria, gracias al crecimiento de las importaciones en este rubro. En el año 2008, la fuerte alza de los precios del petróleo y de los alimentos generó preocupación ante la dependencia de granos básicos del país, y las autoridades plantearon entonces el Plan Nacional de Alimentos, con el fin de asegurar la disponibilidad de los productos de la canasta básica. Los datos del 2009 muestran un aumento en la producción nacional de arroz, frijol, yuca y maíz, aunque el precio internacional de los alimentos sufrió una disminución importante con respecto al 2008.

El hecho de que la reducción del déficit en peso haya progresado mejor que la disminución en el retardo en talla, tiene que ver con esa oferta amplia de alimentos a la que, según indican las encuestas, la mayoría de la población tiene un acceso adecuado. El problema no es de disponibilidad de calorías, sino que se relaciona con el valor nutritivo de los alimentos que consumen los hogares. Varios estudios, incluyendo las mismas encuestas de nutrición, señalan un patrón de alimentación deficiente en vegetales, frutas y granos integrales y, a la vez, alto en calorías, azúcares y otros carbohidratos simples, grasas y sal, que son factores de riesgo para muchas

de las patologías predominantes en la población (Ureña, 2006).

Lo anterior resulta preocupante, pues una situación de déficit de peso en los primeros veinticuatro meses de vida, seguida por una rápida recuperación posterior, promueve un aumento excesivo de peso y predispone a la obesidad y a otras enfermedades asociadas en la edad adulta (Barker, 2007). En los países en desarrollo la obesidad se ha convertido en un marcador de pobreza, vinculado a dietas bajas en nutrientes y altas en calorías, y se observan distancias de hasta tres veces en su prevalencia entre grupos sociales.

Enfoque de capacidades en salud

Una forma de valorar la situación de salud de un país la ofrece el enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen, a partir del concepto de los funcionamientos (tener salud) y la libertad (agencia) de las personas (Sen, 2002). Este marco permite evaluar cómo las instituciones afectan la libertad de los individuos, con el fin de detectar desigualdades e inequidades entre grupos o regiones y diseñar planes e intervenciones desde lo institucional, que ayuden a removerlas o modificarlas (Gallardo, 2010).

Al tratar de aplicar al caso costarricense el enfoque de capacidades en salud, se encontraron enormes vacíos de información, pues en el país no se sistematizan cifras que permitan conocer el estado de salud de toda la población, y no solo el de los individuos que asisten al sistema de atención. Tampoco hay registros consolidados del sector privado. No obstante estos problemas, se procuró avanzar en esa tarea con los datos disponibles, muchos de los cuales ya han sido publicados en anteriores ediciones de este Informe (Programa Estado de la Nación, 2007 y 2008).

El sistema de salud y las políticas sociales universales (agua, educación, nutrición, vivienda) han sido elementos clave en el desarrollo de Costa Rica. La seguridad social obligatoria, universal y solidaria, ha permitido avances significativos en la disminución de la mortalidad, la prevención y la atención

de la enfermedad, y ha alcanzado niveles similares a los obtenidos por otros países más desarrollados. A través de la Caja Costarricense de Seguro Social, la población accede a la red de servicios públicos de salud, ya sea como asegurados directos, dependientes de asegurados o miembros de grupos vulnerables, sin que se den diferencias en la atención entre sectores de población con características distintas. Además, asociado al proceso de reforma del sector salud, el número de Equipos básicos de atención integral en salud (Ebais) ha aumentado en los últimos años, en procura de lograr la igualdad en la distribución y disponibilidad de recursos en todo el territorio nacional.

Una valiosa fuente de información sobre el estado de la salud de la población es la Encuesta Nacional de Salud 2006 (ENSA)⁹, efectuada por el programa de Maestría en Economía de la Salud de la Universidad de Costa Rica. Además, en el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se publicaron los principales hallazgos de varias investigaciones sobre la calidad de salud percibida por la población¹⁰ (Programa Estado de la Nación, 2007). En esa oportunidad se reportó que, en cuanto a la percepción sobre la calidad y el acceso a los servicios de salud, había una calificación “buena” en un elevado porcentaje de las personas (79,8%), lo cual se relaciona con lo que éstas consideraban “buen trato y disponibilidad del personal a contestar preguntas”. La falta de cupo en los consultorios y la carencia de seguro sobresalían como los aspectos que más afectaban la calidad (44,4% y 40,7%, respectivamente).

Un estudio realizado por Morera et al. (2009) trató de detectar las diferencias en los determinantes de la salud entre regiones del país. Utilizó la siguiente pregunta: en los últimos doce meses, ¿cómo era el estado de su salud? Los resultados indicaron que solo un 33% de la muestra válida reportó buena o muy buena salud. Los mejores niveles de salud autopercibida estaban en las poblaciones que residían en las regiones Central, Brunca y Huetar Norte, y los peores correspondían a las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar

Atlántica. Otra medición con datos de la misma encuesta encontró que, si bien gran parte de los entrevistados manifestó tener buena salud, este porcentaje era significativamente más alto en las personas con mayor escolaridad, lo que sugiere una relación directa entre nivel educativo y autopercepción de salud (Xirinachs et al., 2006).

En cuanto a la atención de poblaciones prioritarias, como los niños y las mujeres embarazadas, es posible darle seguimiento a partir de la información que sistematiza la Dirección de Compra de Servicios de Salud de la CCSS. Datos por regiones de salud para el período 2006-2009 muestran un alto porcentaje de niños menores de un año que son valorados en el primer nivel de atención, pues la cobertura en este grupo de edad se mantiene por encima del 75% en todas las regiones, excepto en la Huetar Atlántica en 2009. Igualmente, en atención prenatal los porcentajes de cobertura son muy altos en todas las regiones (por encima del 70%), salvo en la Huetar Norte en 2009.

Un aspecto relevante en el enfoque de capacidades en salud es cuantificar el grado de conocimiento que tienen las personas sobre los programas existentes en esta área y el uso que hacen de los servicios preventivos. A pesar de la poca información sistematizada y disponible, es posible obtener algunas conclusiones para dos grupos de población: jóvenes y adultos mayores, los cuales evidencian prácticas preventivas en ciertas condiciones, tales como el embarazo, tamizaje de presión arterial, diabetes o dislipidemia, en general determinadas por el acceso a los servicios del primer nivel de atención de la CCSS.

La primera Encuesta Nacional de Juventud (Unfpa, 2009)¹¹ aporta información sobre la población joven del país (de 15 a 35 años de edad) en temas como familia, educación, empleo, salud, visión de mundo, tiempo libre, entre otros. Con respecto a las prácticas de salud, revela que casi la mitad de los jóvenes utiliza los servicios, especialmente por dolencias agudas relacionadas con los sistemas respiratorio, digestivo y genitourinario; las mujeres

son las principales usuarias (40,5% versus 56,8% de hombres). Por edades, se observa una relación directa de mayor uso a mayor edad (41% entre los jóvenes de 15 a 17 años versus 54% entre los de 30 a 35 años).

La encuesta también señala que el período entre los 14 y los 17 años es el más frecuente para el inicio de las relaciones sexuales, aunque algunas mujeres lo posponen hasta los 18. En el grupo de 18 a 24 años de edad, solo un 41% de las jóvenes ha visitado al ginecólogo y un 46% se ha efectuado un examen de tamizaje para cáncer de cuello uterino. En cuanto al autoexamen de mama, la tercera parte de las mujeres en ese rango etario lo han realizado. Las prácticas de autocuidado de la salud están determinadas por el estado civil, pues las personas casadas, independientemente del sexo, reportan mayores actividades preventivas, y por el nivel educativo, que también influye en la edad de inicio de las relaciones sexuales.

En el otro extremo etario, la población adulta mayor presenta el porcentaje más alto de utilización de los servicios de salud, tanto públicos como privados: el 80% de esta población asiste a la CCSS, un 12,9% a servicios privados y un 6,2% a otros establecimientos. El informe *Estado de situación de la persona adulta mayor* documentó porcentajes bajos en la realización de prácticas preventivas (UCR y Conapam, 2008). Son las mujeres las que más acuden a los servicios de salud y la posibilidad de efectuar exámenes preventivos es mayor según ciertas características de residencia habitual y nivel de ingreso de la persona adulta mayor.

El enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen es un marco flexible que podría ser utilizado para evaluar la equidad en materia de salud en Costa Rica, pues permite combinar factores individuales con las condiciones socio-ambientales en que viven las personas. Para implementarlo, dado el carácter multidimensional de la salud, es necesario que el análisis no se limite a aspectos relativos a la prestación de servicios de atención, sino que incorpore, además, elementos asociados a los determinantes sociales de la salud (Gallardo, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CAPACIDADES EN SALUD**, véase Gallardo, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

Una condición básica para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano es que sus habitantes puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que valoran. Costa Rica ha logrado la universalidad de la educación primaria, pero aún no lo consigue en secundaria. Este nivel, sin embargo, mostró recuperaciones importantes en la década de los noventa y actualmente se encuentra en un nuevo ciclo histórico de expansión. La tasa neta de escolaridad en secundaria¹² pasó de 51,4% en 1999 a 71,8% en 2009. No obstante, se mantiene el reto de aumentar la tasa neta de escolaridad del ciclo diversificado, que en el 2009 tan solo alcanzó el 46,3% en la educación tradicional (gráfico 2.1).

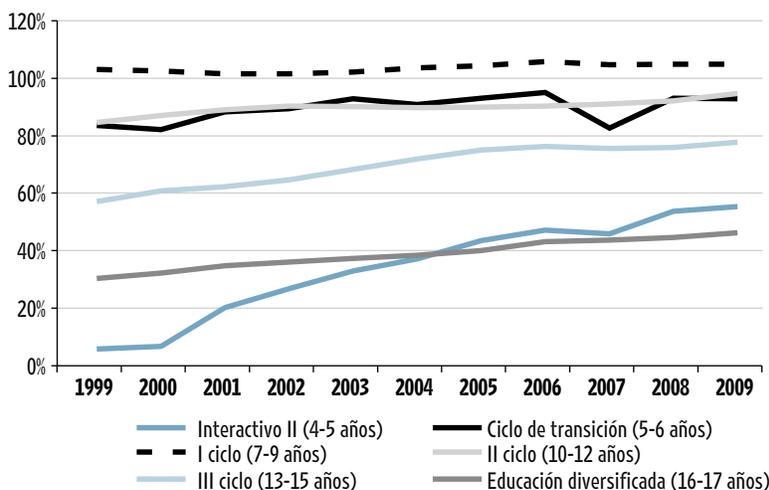
El conocimiento y dominio de otros idiomas forman parte de una educación integral, que ayuda a mejorar la inserción laboral, así como al disfrute de manifestaciones culturales y de otros tipos. La cobertura de estudiantes de primaria que reciben lecciones de Inglés aumentó de 48,4% en 2001 a 80,3% en 2009. En este último año, un

48,9% de las escuelas públicas impartió el programa de segundo idioma. Las direcciones regionales con mayor porcentaje de instituciones con este servicio fueron San José y Heredia (con más del 90%), en contraste con Upala, donde la cobertura es de solo una de cada cinco escuelas (MEP, 2009).

Uno de los principales problemas en la enseñanza secundaria es la desescolarización de los alumnos, vía deserción interanual. Este indicador, sin embargo, muestra ligeras mejoras en los últimos años. Con respecto al 2008, un total de 3.076 estudiantes menos abandonaron la secundaria sin finalizar el ciclo lectivo del 2009, luego de la tendencia creciente que se mantuvo entre 2004 y 2006. El porcentaje de deserción en secundaria disminuyó en 1,2 puntos porcentuales en relación con el 2008 (de 12,1% a 10,9%), con lo cual se acercó a una de las cifras más bajas reportadas desde 1995, como fue la del 2003, cuando se obtuvo la menor tasa: 10,4%. Las mejoras en las coberturas educativas de la población en edad de asistir a este nivel, junto con reducciones en la desescolarización (o deserción) constituyen una buena noticia para el país y se encaminan al logro de la universalización de la secundaria. No obstante, aún es temprano para evaluar los resultados, pues es necesario que las tendencias crecientes se sostengan en el tiempo.

GRAFICO 2.1

Tasa neta de escolaridad en el sistema educativo tradicional



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

La reducción de la desescolarización en el 2009 se dio tanto en el tercer ciclo (un punto porcentual) como en el ciclo diversificado (1,5 puntos porcentuales). Si bien persisten diferencias importantes por niveles, el séptimo año se mantuvo con la tasa más alta de deserción (17,8%), aunque en el año bajo análisis mostró la mayor disminución (2,5 puntos porcentuales con respecto al 2008), seguido por el décimo año (10,4%; 2,1 puntos porcentuales menos). Asimismo, hay regiones educativas que siguen reportando altos porcentajes de deserción en séptimo año, como se observa en el cuadro 2.4. Entre ellas destacan Sarapiquí, Aguirre, Cañas, Coto, Grande de Térraba, Guápiles y Limón, lugares en los que se plantea el desafío de redoblar los esfuerzos para combatir la desescolarización.

Otro reto del sistema educativo es el rendimiento de las y los estudiantes y la culminación exitosa del ciclo escolar, pues datos de seguimiento de cohortes al 2007 estiman que solo un 43% de los alumnos que entraron a 7º año lograrán graduarse de secundaria.

Al combinar la condición de estudio y trabajo para la población con edades escolares, se observa un aumento en los jóvenes de entre 15 y 17 años que se dedican exclusivamente al estudio: 75% en el 2009 *versus* 59% en el 2001. Al mismo tiempo, el porcentaje de adolescentes que solo trabajan y no estudian se ha reducido en 9,7 puntos porcentuales, al pasar de 16,1% a 6,4% entre 2001 y 2009.

En cuanto a los motivos que tienen las y los jóvenes de entre 13 y 17 años de edad para no asistir a la educación formal, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) la falta de interés en el aprendizaje y la carencia de recursos económicos se mantienen como los más importantes, y en el 2009 representaron un 30,2% y un 15,9%, respectivamente. Si se suman otras razones similares, las de tipo académico equivalen a un 39,2% y las de tipo económico a un 24,5%. Al analizar la tendencia desde el año 2001, se observa una disminución importante en el porcentaje de jóvenes que no asiste a la educación por problemas

CUADRO 2.4

Deserción intra-anual en la educación secundaria^{a/}, según dirección regional. 2009

Dirección regional ^{b/}	Total		7º año	
	Estudiantes	Porcentaje	Estudiantes	Porcentaje
Total del país	37.210	10,9	17.909	17,8
Sarapiquí	1.093	20,7	634	34,4
Aguirre	984	19,4	470	31,1
Cañas	997	18,1	413	25,0
Coto	2.027	17,2	863	24,5
Grande de Térraba	1.151	16,3	486	23,1
Guápiles	2.146	15,5	1.036	23,8
Upala	728	13,7	365	19,2
Limón	2.413	13,5	1.193	20,8
Cartago	3.574	11,9	1.860	21,0
San Carlos	1.757	11,6	1.009	20,3
San Ramón	1.830	11,4	963	21,0
Puriscal	759	11,4	299	17,9
Liberia	950	11,0	487	18,1
Nicoya	706	10,8	250	14,9
Pérez Zeledón	1.531	10,8	645	16,2
Puntarenas	1.431	10,7	655	15,9
Santa Cruz	708	10,2	382	19,0
San José	5.417	8,5	2.516	13,9
Alajuela	2.455	8,4	1.270	15,6
Los Santos	250	8,3	103	12,7
Desamparados	1.885	8,1	855	12,6
Heredia	2.003	7,2	934	12,2
Turrialba	415	6,2	221	11,4

a/ Educación secundaria diurna y nocturna. Incluye pública, privada y privada subvencionada.

b/ En orden decreciente, según la tasa de deserción total.

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

económicos, ya sea porque no puede pagar los estudios (pasó de 18,9% a 15,9%), o porque debe trabajar (de 10,7% a 4,4%). Otra de las razones aducidas por los jóvenes es que prefieren trabajar (7,5% en el 2009).

El programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos” es la iniciativa gubernamental más relevante desarrollada en los últimos quince años para enfrentar el problema de la desescolarización en secundaria¹³. En el 2009 esta iniciativa pasó a ser parte del Programa de Asistencia y Promoción Social del IMAS, el cual reportó 167.209 estudiantes beneficiados para el primer semestre del 2010; esto equivale a 125.926 familias y a un monto entregado

de 24.407 millones de colones. Las regiones con mayor cantidad de beneficiarios fueron la Central Noreste, Brunca, Cartago y Huetar Atlántica, en tanto que la Central Suroeste, Heredia, Chorotega y Puntarenas fueron las que registraron menos estudiantes atendidos. Por nivel cursado, los años séptimo y octavo acumulan el 43,7% del total de estudiantes inscritos, mientras que undécimo y duodécimo, en conjunto, representan el 18,3%. Del total de estudiantes beneficiados, el 52% son mujeres y el 48% hombres (para más detalle sobre los programas sociales selectivos, véase la sección de “Gestión de la equidad y la integración social”, en la tercera parte de este capítulo).

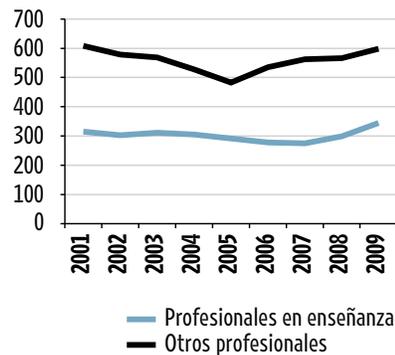
Durante el período 2006-2010 los salarios de los docentes experimentaron un significativo aumento, a raíz del incremento en el salario base que se realizó con el fin de reducir la brecha con respecto a las remuneraciones de otros profesionales del sector público. También se dieron cambios en los incentivos salariales y otros beneficios negociados con las organizaciones gremiales del sector. Las cifras del Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil, muestran que el salario base de un profesor de enseñanza general básica 2, del grupo PT5, pasó de 166.050 a 377.550 colones entre enero de 2006 y julio de 2009 (ajuste del percentil 45), lo que en términos reales equivale a un incremento del 21,3%. En la educación secundaria, el salario base de un profesor de enseñanza media del grupo MT5 aumentó de 232.067 a 565.800 colones en el mismo período, equivalentes a un crecimiento de 26,6% en términos reales. Estos ajustes constituyen un esfuerzo importante del MEP para mejorar las condiciones laborales de los docentes y contribuir a cerrar la brecha que persiste entre este gremio y otros profesionales del país, como se observa en el gráfico 2.2.

Aunque las organizaciones gremiales reconocen estos aumentos, insisten en señalar la persistencia de otros problemas, tales como: retrasos en el pago de salarios por problemas administrativos, inestabilidad salarial por el reconocimiento de incentivos, disparidades en la modalidad de remuneración entre primaria y secundaria, pues en la primera no se reconocen las horas de planeamiento de las lecciones y en la segunda no siempre se obtiene un número suficiente de lecciones para tener un salario aceptable, además de abuso en la distribución de las horas que realizan los directores, pues según una directriz del MEP esa asignación es discrecional, pese a que la Ley de Carrera Docente establece que se debe hacer con base en la categoría profesional del docente.

Se suma a lo anterior el problema de los interinazgos, pues el sistema educativo no garantiza estabilidad laboral a los docentes, especialmente

GRAFICO 2.2

Ingreso promedio real de los profesionales en enseñanza y de otros profesionales (miles de colones de julio de 2006)



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

en secundaria, donde el porcentaje es el más alto (alrededor del 56% en la educación secundaria académica). Solamente para el caso de la educación técnica las autoridades han presentado, en declaraciones a la prensa, una justificación razonable sobre esta situación, en el sentido de que muchas materias son especialidades que van cambiando con el tiempo, por lo que no se pueden hacer nombramientos en propiedad. Asimismo, una parte de estas contrataciones interinas se debe a permisos temporales o incapacidades.

Acceso a un ingreso digno

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual forman parte. Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que los individuos tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. El ingreso puede ser monetario o no monetario. El ingreso laboral es el más importante para los hogares costarricenses, y adicional a éste, las familias reciben apoyo mediante la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

En este apartado se analizan las principales tendencias del país en lo que concierne al acceso de las personas a un ingreso digno, obtenido de manera autónoma por medio de sus ingresos laborales, y de modo colectivo mediante la inversión social pública. Entre los hallazgos más relevantes en esta materia está el crecimiento en términos reales que mostraron en el 2009 los ingresos de los ocupados, el ingreso total de los hogares y la inversión social pública.

Cambios en el ingreso con diferencias importantes entre sectores de ocupación

A pesar de la recesión económica, en el 2009 el ingreso promedio de los ocupados aumentó un 7% en términos reales con respecto al año previo. Este hecho, combinado con un fuerte incremento en los ingresos no laborales, explica el aumento en el ingreso total del hogar, que en promedio creció un 7,7%, muy superior al cambio anual registrado en el 2008, de -0,3%.

Sin embargo, el crecimiento en el ingreso laboral no fue uniforme entre sectores de ocupación, ni por calificación. Mientras el ingreso promedio en el sector formal aumentó un 7,5% en términos reales, el de los ocupados agropecuarios lo hizo en 2,1%, y el de los ocupados informales cayó en -0,1% (Sauma, 2010).

Un análisis detallado del incremento en los ingresos laborales del sector formal muestra que buena parte se originó en los empleados públicos, cuyos ingresos crecieron un 9%, en tanto que para los privados el aumento fue de 5,6%. Por otra parte, en el sector agropecuario la mayor expansión correspondió a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, 19,7%, mientras que los patronos y empleados asalariados presentaron variaciones de 0,5% y -0,3%, respectivamente. Por calificación se observa una situación similar, pues el ingreso laboral de los calificados se incrementó en 8%, en tanto que el de los no calificados se redujo en -0,1%.

En el año 2009, la relación entre el ingreso laboral promedio en la ocupación

principal de los trabajadores calificados con respecto a los no calificados alcanzó un máximo que no se observaba desde 1990: los primeros recibieron 2,5 veces más que los segundos. En 1990 la relación era de 2,1 veces, y tras algunas fluctuaciones a lo largo de la década, hubo un fuerte aumento en el período 2000-2002, que luego se redujo -aunque sin llegar a los niveles previos- y finalmente se registró el notable incremento del 2009. Como se ha destacado en ediciones anteriores de este Informe, el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso tiene entre sus principales determinantes la ampliación de la brecha de ingresos laborales entre trabajadores calificados y no calificados.

En este sentido, el proceso económico en marcha en Costa Rica -a diferencia de otros países latinoamericanos- se caracteriza por haber generado suficientes empleos formales, como para que la proporción de estos con respecto al empleo total no solo se mantenga, sino que se incremente. Sin embargo, el resultado de ello ha sido también una ampliación de la brecha de ingresos laborales entre los ocupados en este sector y los ocupados informales y agropecuarios, lo cual incide en el aumento de la desigualdad (Sauma, 2010).

Aumento real en los salarios mínimos y perfil de la población con ingresos inferiores

Se revirtió el estancamiento que venía mostrando el índice de salarios mínimos reales desde 1999, al registrarse un crecimiento de 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987 (gráfico 2.3). Esta mejora en términos reales fue consecuencia de la baja inflación que experimentó el país durante el 2009, situación que no fue prevista en las políticas de fijación de salarios mínimos del año y que permitió un crecimiento real mayor al esperado en los ingresos de las personas y los hogares. Esto porque no se han dado cambios en el mecanismo de fijación de salarios mínimos que utiliza el Consejo Nacional de Salarios¹⁴, el cual ha sido insistentemente cuestionado por las organizaciones sindicales.

En el Decimocuarto Informe se documentó que un 32,7% de la población ocupada costarricense recibía como retribución menos del salario mínimo *minimorum*¹⁵ (SMM), un tema relevante para el país, por cuanto se trata de los sectores ubicados en la base de la pirámide social, los trabajadores menos calificados (Programa Estado de la Nación, 2008). En el 2009, los ocupados que se encontraban en esa situación representaron un 29,8% del total, lo que en términos absolutos equivale a 544.880 personas¹⁶. El gráfico 2.4

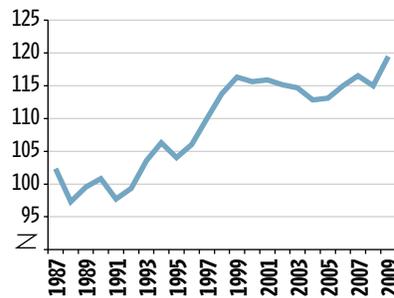
muestra la tendencia de estos ocupados desde 1987 y permite observar que el porcentaje del 2009 es uno de los más bajos del período, aunque, por el crecimiento de la población, el número de personas en esta condición se mantiene elevado.

El ingreso mensual promedio de los ocupados que se encontraban por debajo del SMM ascendió a 123.942 colones en el 2009, mientras que el de los ocupados que ganaban más del salario mínimo fue de 408.109 colones. La tendencia del ingreso real de estos grupos desde el 2001 muestra una leve recuperación a partir del año 2006, aunque los cambios en términos reales difieren entre ambos, siendo mayor el aumento en los ocupados que están por encima del SMM. Además, en el 2009 los ocupados por debajo del SMM experimentaron una disminución real de sus ingresos con respecto al 2008 (-0,8%), a diferencia del resto de ocupados, cuyo aumento fue del 4,1%.

Si se considera únicamente a los trabajadores asalariados del sector privado, a quienes por ley el patrono debe garantizarles el salario mínimo, los datos del 2009 muestran que 299.572 empleados recibieron un salario por debajo del mínimo *minimorum*. Esto equivale al 30,7% del total de asalariados privados y el 16,4% del total de ocupados en el país.

GRAFICO 2.3

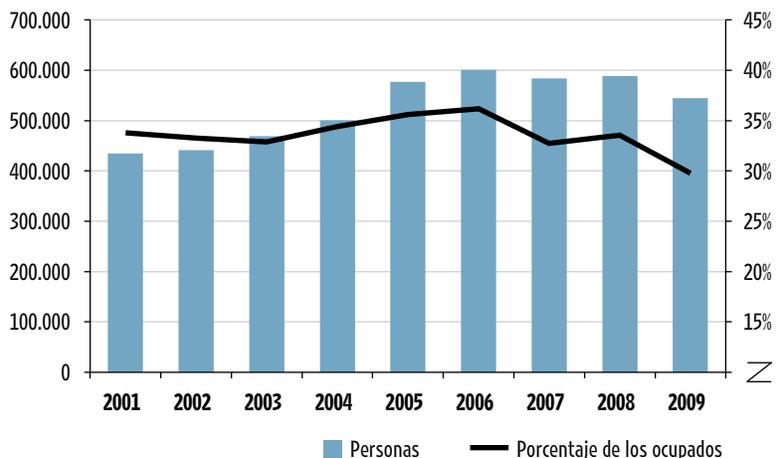
Índice de salarios mínimos reales
(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 2.4

Ocupados que reciben menos del salario mínimo *minimorum*
(total y porcentaje de ocupados)



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

El perfil de los trabajadores asalariados en el sector privado que se encuentran por debajo del SMM muestra que estos son principalmente hombres (72%), ubicados en las regiones periféricas (sobre todo en la Huetar Atlántica, la Brunca y la Huetar Norte), aunque la región Central concentra a la mitad (pues absorbe dos tercios del total de ocupados del país). Hay regiones en las que estos trabajadores representan casi la mitad de los asalariados del sector privado, como es el caso de la Brunca (48%) y las Huetares (Atlántica con un 45% y Norte con un 43%). Un tercio de los ocupados que reciben menos del SMM es menor de 24 años; el 58% tiene primaria o menos de educación y un 27% secundaria incompleta; su escolaridad promedio es de siete años (en los que ganan más del salario mínimo es de 9,8 años). Un 22,5% está en condiciones de pobreza (entre los que ganan más del SMM la pobreza alcanza un 5%), un 3,6% vive en extrema pobreza (entre los que están por encima del SMM prácticamente no hay pobres extremos), lo que demuestra el significativo impacto que tiene el pago del salario mínimo para que la población se aleje de la pobreza. Un 30% de los ocupados por debajo del SMM no está asegurado y solo el 56,5% es asegurado directo, en contraste con el 84% de los ocupados que reciben más del SMM.

Las características de inserción en el mercado de trabajo muestran que el 40,5% de los trabajadores que devengan salarios inferiores al mínimo laboran en establecimientos de cinco personas o menos, pero un 34,3% está en unidades productivas de veinte personas o más. La mayoría trabaja jornadas completas (85,1%) y las actividades con mayor presencia de estos trabajadores son agricultura (25,7%) y comercio (22,3%), seguidas por industrias manufactureras (13,8%) y construcción (9%).

Un estudio realizado por Trejos y Gindling (2010) analizó a los trabajadores que ganaban menos del salario mínimo en un año determinado y les dio seguimiento en el tiempo, para ver si se mantenían “permanentemente” en esa situación o eran capaces de superarla. Los autores construyeron un

conjunto de datos de panel que permite estudiar a los mismos trabajadores durante cuatro años consecutivos como máximo. Encontraron una importante movilidad de los ocupados alrededor del salario mínimo. Después de un año, la mitad de los que ganaban menos del SMM había sido capaz de alcanzar o superar ese mínimo, y pasados tres años, tres cuartas partes de ellos lo habían logrado. Sin embargo, un 6% de todos los trabajadores de Costa Rica se mantuvo “permanentemente” por debajo del salario mínimo.

También se observaron importantes movimientos de trabajadores hacia arriba o hacia abajo del salario mínimo. “A pesar de que algunos trabajadores ven sus salarios aumentar por encima del mínimo, aproximadamente el mismo número de trabajadores que inicialmente ganaban más, ven sus salarios caer por debajo de éste” (Trejos y Gindling, 2010).

Los trabajadores con más probabilidades de superar el salario mínimo son los asalariados que laboran en medianas y grandes empresas, y cuyos patronos pagan los seguros sociales. En otras palabras, en los empleos del sector formal es más probable que se exceda el SMM que en los informales. Esto también es cierto para los trabajadores de zonas urbanas, los que tienen mayor nivel de educación, los hombres (con

respecto a las mujeres) y los más jóvenes (en comparación con los mayores de 50 años). El estudio también estima que solo el 56% de los trabajadores se encuentra en el ámbito de aplicación directa del salario mínimo⁷⁷ (Trejos y Gindling, 2010).

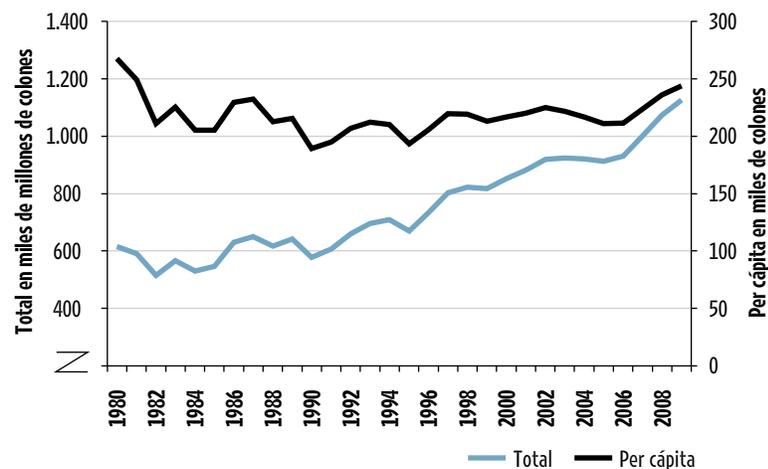
Inversión social mantiene su crecimiento real a pesar de las restricciones económicas

La inversión social pública (ISP) total¹⁸ logró crecer durante el 2009, a pesar de las restricciones económicas (gráfico 2.5). Si bien el crecimiento real (4,9%) fue menor que en los dos años previos (por encima del 7%), siguió siendo significativo y representó una expansión acumulada en los últimos cuatro años (2006 a 2009) del 21,6%, lo que implica un aumento medio anual del 5,4%. Esta ISP total es un 83% mayor que la existente treinta años atrás.

Si se considera el crecimiento de la población, la ISP por habitante también mostró una expansión durante del 2009, en este caso del 3,3%, lo que refleja el interés del Gobierno por proteger la ISP. Al igual que para el conjunto de la ISP, este crecimiento es menor al de los dos años previos (por encima del 5%), pero siempre significativo. Pese a la fuerte recuperación del último cuatrienio, la ISP por habitante

GRAFICO 2.5

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



Fuente: Trejos, 2010, con datos de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

aún se mantiene por debajo de los niveles alcanzados tres décadas atrás: la ISP real por habitante del 2009 resulta un 9% inferior a la ejecutada en 1980 (Trejos, 2010).

Para el 2009, la ISP total representó el 23,4% del PIB, tres puntos porcentuales por encima del monto alcanzado en 2008 y algo más de cinco puntos porcentuales superior a las cifras de cuatro años atrás (2005). Ello refleja una decisión política de aumentar esa inversión en un año de restricciones fiscales, como parte de un plan para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional, que contrasta con lo sucedido a mediados de la década, cuando la preocupación por controlar el déficit privó sobre la protección de la ISP real.

La ISP total superó los 3,5 billones de colones en el 2009 y en términos per cápita se ubicó en torno a los 769.000 colones por año. Para una familia de cuatro miembros esto representa a un monto mensual cercano a los 256.000 colones, equivalente al salario mínimo de un trabajador especializado.

La distribución por sectores muestra que la educación absorbe un tercio de la inversión social y, dentro de ese rubro, la educación general representa casi dos tercios, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en ese ámbito. En el 2009 se alcanzó y superó la norma constitucional del 6% del PIB dedicado a la educación, aun excluyendo al INA, y este renglón de gasto es el que más se expandió. El crecimiento real de la ISP del sector educativo se concentró en el nivel básico, incluyendo los incentivos, mientras que las universidades enfrentaron una contracción real, lo mismo que la formación profesional (INA).

El segundo en importancia, con un 29% de la ISP, es el sector salud, donde algo más de la mitad de los recursos corresponde a los servicios hospitalarios y casi tres cuartos a los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). Esto implica una inversión anual en salud cercana al 6% del PIB, aunque el sector sufrió una leve contracción real durante el 2009¹⁹.

El sector de seguridad social absorbe una porción similar (27%), de modo que, en conjunto con los dos anteriores, es responsable de casi el 90% de la ISP total. A su interior, los pagos por pensiones contributivas representan el 80% de la ISP del sector y un 22% de la ISP total, aunque este rubro es el que menos se expandió en términos reales. La seguridad social muestra un crecimiento real de sus recursos y los programas más dinámicos son los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación.

El sector de vivienda y territorio, por el contrario, exhibió un comportamiento desfavorable, al contraerse en términos reales durante el 2009 en cerca del 5% en la ISP total y un 6% en la ISP por habitante. Su componente principal son los servicios municipales, que absorbieron el 58% de la ISP y tuvieron una evolución similar a la media del sector. Fue en los servicios de vivienda, entre los que predomina el subsidio del bono familiar de la vivienda (BFV), donde se observó una mayor contracción y donde el monto corriente de bonos pagados en el 2009 resultó ligeramente inferior al del 2008. En cambio, la ISP asociada al suministro de agua para consumo humano mostró una ampliación real en el 2009. Por último, los servicios culturales y recreativos, si bien no representan siquiera el 1% de la ISP, experimentaron un notable crecimiento durante el 2009, aunque ello fue insuficiente para modificar su marginal posición.

Si se compara la distribución de la ISP por sectores en los años 1990, 2003 y 2009, se constata que el sector educativo fue el de mayor prioridad en todo ese lapso, ya que ganó participación en la ISP total. Por el contrario, el sector salud mostró una débil expansión, de modo que perdió terreno y frenó la ampliación de la presencia de los programas universales en la ISP total entre 2003 y 2009. Entre 1990 y 2003 se fortaleció el sector de seguridad social debido al aumento de las pensiones contributivas, pues los programas selectivos, incluidos los de vivienda, enfrentaron una contracción. En el período siguiente (2003 a 2009) la evolución fue inversa: las pensiones

contributivas crecieron poco y los programas selectivos tuvieron una notable expansión, pero sin recuperar el peso que tenían en 1990.

Acceso a vivienda digna

Que las personas puedan tener una vivienda digna en la cual vivir y desarrollar sus capacidades, forma parte de las aspiraciones fundamentales del desarrollo humano. En este apartado se da seguimiento a los indicadores básicos del país en esta materia.

Los datos del año 2009 reflejan una tendencia creciente en la brecha entre viviendas individuales ocupadas (VIO) y el número de hogares. Como se ha expuesto en anteriores Informes, la cantidad de hogares está aumentando a un ritmo mayor que la expansión de las viviendas individuales. Así, mientras entre 2008 y 2009 los hogares crecieron en 37.729 unidades (3%), las viviendas individuales ocupadas lo hicieron en 33.572 (2,7%), lo que da como resultado un incremento en el faltante natural, o déficit cuantitativo, de 4.157 unidades (cuadro 2.5).

Una situación similar se presenta con el déficit cualitativo tradicional, que creció en 6.695 unidades (4,2%) entre los mismos años. Este aumento se debió a la situación de las viviendas en mal estado, que sumaron casi 10.000 unidades más, aunque ello fue contrarrestado por la disminución de las viviendas regulares y buenas con hacinamiento. Si al indicador de déficit cualitativo se le agregan las viviendas en estado regular, y las viviendas buenas con alguno de sus componentes en estado regular pero que requieren mejoras²⁰, se estima un déficit cualitativo real que afectaría al 55% de las VIO.

El 2009 fue un año difícil para el sector construcción en general y para el de vivienda en particular. Esto repercutió también en la cantidad de bonos entregados, que se redujeron significativamente en 2009 y representaron un 75% de la cifra registrada en 2008 (se pasó de 12.714 a 9.642 bonos). La distribución por modalidad de presupuesto muestra que los bonos “regulares” sufrieron una fuerte caída, de más de un 50% (de 10.229 a 4.941).

Sin embargo, dos tipos experimentaron crecimientos importantes: los bonos de atención de los asentamientos en precario y los de extrema necesidad. Los primeros pasaron de 182 bonos entregados en el 2008 a 1.548 en el 2009, y los segundos más que se duplicaron (de 1.188 a 2.437). En cuanto al monto total de los bonos formalizados, para el año 2009 fue de poco más de 56.000 millones de colones, lo que representa una disminución del 9% con respecto al 2008.

Acceso a una vida libre de amenazas

El derecho de las y los ciudadanos a tener seguridad personal para llevar una vida libre de amenazas a su patrimonio y su integridad física ha experimentado retrocesos en los últimos años.

En el Poder Judicial, la entrada neta de denuncias en materia penal en el 2009 ascendió a 231.178 casos, un 31,6% más que en el 2008. Esta cifra representa el crecimiento anual más alto de la última década y equivale, en promedio, a 633 denuncias por día. Tres cuartas partes de ese total se concentraron en cuatro tipos: delitos contra la propiedad (35%), infracciones a la Ley de Psicotrópicos (28,4%), delitos contra la vida (8,7%) e infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer (4,5%). La figura delictiva más común denunciada en las oficinas que integran el Ministerio Público fue el robo (simple o agravado), con 46.693 denuncias (128 diarias), seguida por la tenencia de drogas (44.167 denuncias) y el hurto, con 18.181 casos (gráfico 2.6).

Los delitos contra la vida son la manifestación máxima de la violencia y mostraron un aumento significativo en los últimos tres años, al pasar de 16.179 denuncias en el 2006 a 20.141 en el 2009. Los delitos más comunes fueron las agresiones con arma y las lesiones culposas, con 6.826 y 6.445 denuncias en el 2009.

Otro dato preocupante es el relativo a la tasa de víctimas de homicidios, cuya tendencia de aumento en la última década se aceleró en los últimos tres años, al pasar de 8,2 homicidios por cien mil habitantes en el 2007, a 11,8

CUADRO 2.5

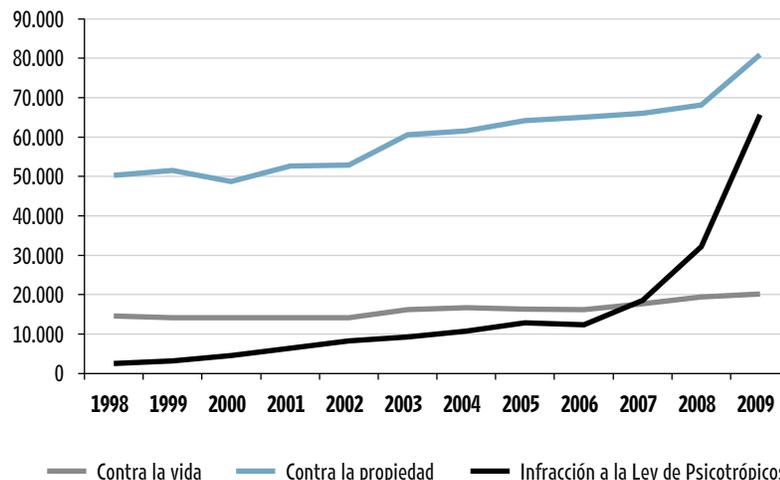
Indicadores de vivienda. 2008 y 2009 (total de viviendas y porcentajes)

	2008	2009	Cambio absoluto	Cambio porcentual
Total de hogares	1.241.561	1.279.290	37.729	3,0
Viviendas individuales ocupadas	1.223.129	1.256.701	33.572	2,7
Faltante natural	18.432	22.589	4.157	22,6
Déficit cualitativo	157.759	164.454	6.695	4,2
Viviendas regulares hacinadas	20.389	18.560	-1.829	-8,9
Viviendas buenas hacinadas	9.639	8.404	-1.235	-12,8
Viviendas malas	127.731	137.490	9.759	7,6
Déficit habitacional	176.191	187.043	10.852	6,1
Déficit cualitativo real	623.438	689.815	66.377	10,6
Viviendas malas	127.731	137.490	9.759	7,6
Viviendas regulares	363.070	401.749	38.679	10,6
Viviendas buenas regulares	125.916	144.347	18.431	14,6
Viviendas buenas hacinadas	6.721	6.229	-492	-7,3
Déficit habitacional real	641.870	712.404	70.534	11,0
Viviendas buenas	732.024	717.462	-14.562	-2,0

Fuente: Fuprovi, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

GRAFICO 2.6

Casos penales entrados al Poder Judicial, según grupo de delitos seleccionados



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

en el 2009. Si se considera el sexo de los perpetradores, se observa que la tasa de hombres homicidas ha venido creciendo de manera notable desde la década de los noventa, pero lo hizo aun más entre 2007 y 2009, pues pasó de un promedio de 10,8 homicidas por cien mil habitantes en el trienio 1998-2000, a 18,7. La tasa de mujeres homicidas, por

el contrario, creció poco en los años de análisis (de 1,8 por cien mil habitantes en el trienio 1998-2000, a 2,4 en el período 2007-2009).

Por móvil o causa del delito, se han incrementado los homicidios cometidos en ocasión de robo o asalto (uno de cada cuatro homicidios en el 2009), así como las víctimas muertas por arma de

RECUADRO 2.4

Balance de la política de vivienda en la administración Arias (2006-2010)

Una de las principales acciones estratégicas propuestas por la administración Arias fue la creación del Sector social y de lucha contra la pobreza, que bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) sería el encargado de la política habitacional y del combate a la pobreza (decreto ejecutivo 33151). Con este enfoque se buscaba atender las necesidades de vivienda desde una perspectiva más integral, entendiendo que los problemas del sector no están referidos solamente a la falta de paredes y techo, sino que forman parte de una dinámica más compleja, que tiene que ver con las malas condiciones de vida de un grupo importante de la población costarricense. Luego de cuatro años de administración, el balance en esta materia permite identificar un conjunto de aciertos y desaciertos.

Entre los aciertos más relevantes sobresalen cambios normativos que le dan al sector nuevos instrumentos y recursos para trabajar. Destacan en esta línea la reforma del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que aumenta de un 20% a un 40% los recursos del Fosuvi que se dedican a la atención o

erradicación de asentamientos en precario y tugurios (Ley 8534), la modificación de la Ley del Fodesaf, que destina mayores recursos al Fosuvi, la creación de un impuesto a las casas de lujo y la implementación del bono colectivo de vivienda. Este último, en particular, permite mejorar las condiciones de infraestructura y servicios de las familias que habitan en asentamientos consolidados, aprovechar mejor los recursos disponibles, ampliar el número de beneficiarios y agilizar los trámites administrativos.

En materia de desaciertos destacan tres principales. En primer lugar están los problemas político-administrativos del sector, que se manifestaron no solo en el manejo y gestión de la estructura y los puestos directivos del Mivah, el Banhvi y el INVU, sino también en la imposibilidad de concretar, al final del Gobierno, la creación del llamado Sector social y de lucha contra la pobreza, bajo la rectoría del Mivah. En segundo lugar figuran las dificultades de la administración Arias para cumplir las metas planteadas originalmente en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la erradicación de precarios. De un objetivo original de erradicar el 50% de las familias en asentamientos en precario y

tugurios (19.127 familias), la información oficial del Banhvi indica que entre 2006 y 2009 solo se entregaron 2.061 bonos bajo esa modalidad. Las metas propuestas por el Gobierno no se alcanzaron y probablemente por ello sufrieron modificaciones en el transcurso de la gestión²¹. En tercer lugar se encuentran los problemas asociados a decisiones estratégicas que afectan el desarrollo urbano del Área Metropolitana de San José (AMSJ), tal como lo ejemplifica la discusión en torno al decreto ejecutivo 35748-MP-Minaet-Mivah, que pretendía ampliar el “anillo de contención” que restringe la expansión urbana del AMSJ. Asimismo, sobresale la polémica surgida alrededor de los impactos y alcances del Programa de planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), desarrollado con recursos externos y que debía articularse dentro del marco institucional del INVU. Al final de la administración Arias, esa institución rechazó la propuesta del Prugam, lo que a su vez afectó la aprobación de los planes reguladores urbanos elaborados al amparo de ese programa.

Fuente: Fuprovi, 2010.

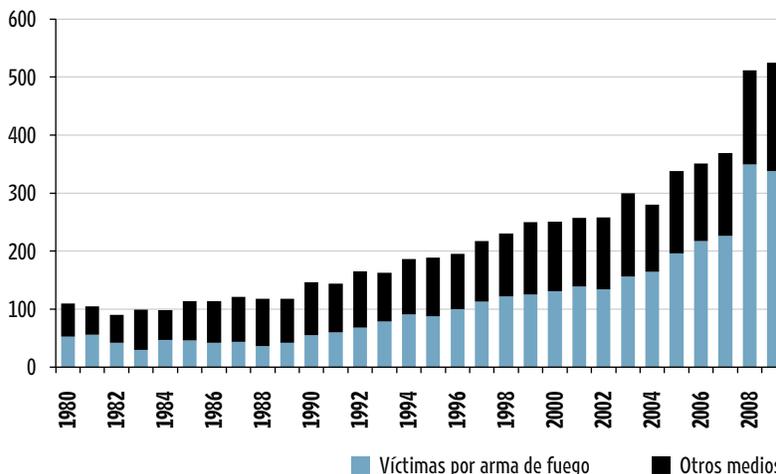
fuego, por droga y por venganza. En la medida en que aumentan los porcentajes de homicidios en los que intervienen armas de fuego, se eleva también la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (gráfico 2.7).

Cuando se analiza la ocurrencia de los homicidios según zona geográfica, algunos distritos del cantón Central de San José y los cantones de Guácimo y Limón centro figuran como los lugares con las mayores tasas. En el 2009 el distrito Catedral tuvo una tasa de homicidios por diez mil habitantes de 6,3; le siguieron los distritos Hospital, Merced y Carmen, con tasas superiores a 5. En Guácimo y el cantón Central de Limón las tasas de homicidios fueron de 3,8 y 3,7.

Analizados por grupos de edad, predominan los homicidios en perjuicio de personas de 20 a 29 años (uno de cada tres homicidios se da en este grupo),

GRAFICO 2.7

Víctimas de homicidios y número de ellas que fueron muertas por armas de fuego



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

aunque hasta los 40 años siguen siendo altos. Un aspecto inquietante en este tema es el conocimiento previo entre víctima y victimario, pues los casos de homicidios en los que existía algún tipo de relación entre ambos constituyen el 56% del total.

Los homicidios cometidos contra mujeres por sus parejas, denominados femicidios²², así como aquellos perpetrados por hombres en eventos pasionales, en situaciones de violencia sexual o por ex parejas, llamados homicidios por condición de género²³, aumentaron significativamente en los últimos años, al pasar de 18 mujeres fallecidas en el 2007, a 29 en el 2008 y 35 en el 2009 (gráfico 2.8). En el último año, ambos tipos de delitos dieron cuenta del 59,3% del total de mujeres víctimas de homicidio. El 45% de los homicidios por condición de género fue cometido por desconocidos (atacante sexual), situación que en años anteriores rondaba el 30%. Las ex parejas representaron el 30% de los perpetradores en el 2009, a diferencia de años anteriores, cuando esa cifra oscilaba entre 40% y 55%.

En otro orden de ideas, los datos del Hospital Nacional de Niños revelan que 1.509 personas menores de edad fueron diagnosticadas como casos de abuso confirmados en el 2009, cifra que aumentó con respecto a años anteriores: en el 2006 se reportaron 907 menores atendidos, 719 en el 2007 y 914 en el 2008. Los cantones con mayor incidencia fueron el Central de San José, Desamparados y Alajuelita (en el 2009 una de cada cuatro víctimas residía en esas localidades). Las principales categorías de abuso identificadas en los últimos cuatro años son: negligencia (27,8%), abuso emocional (24,8%), violación de derechos (8,6%), abuso sexual (7,8%) y abuso físico (5,2%) (Hospital Nacional de Niños, 2010).

Ediciones anteriores de este Informe han reportado una importante brecha entre la percepción de inseguridad ciudadana que tienen las y los costarricenses en el plano nacional y la que predomina en el plano local. A partir de las encuestas del *Barómetro de las Américas*, aplicadas cada dos años por el Proyecto de Opinión Pública

de América Latina (Lapop), es posible construir una serie comparable de percepciones de inseguridad ciudadana desde el año 2004. Estas mediciones encontraron que los años 2004 y 2006 fueron los de mayor sensación de inseguridad ciudadana en Costa Rica, pues el 87% de la población consideró que la delincuencia era una amenaza al bienestar del país. Esa percepción disminuyó en 2008 y 2010 (a 75% y 73%, respectivamente).

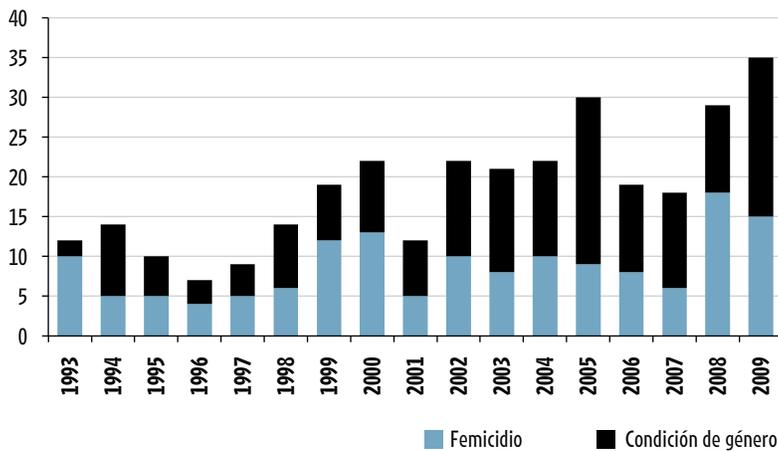
La proporción de personas que sentían al país amenazado por la delincuencia y, al mismo tiempo, percibían sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales entre 2004 y 2006, hasta representar casi la mitad de la población. No obstante, en 2008 y 2010 esta situación se revirtió, y en el último año ese grupo descendió al 22,3%. En forma paralela ha aumentado el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros). Mientras en el 2006 prácticamente los dos grupos tenían el mismo tamaño, en el 2010 hay 44 puntos de distancia entre ellos.

Los resultados muestran diferencias según la ubicación geográfica: la percepción de inseguridad es siempre más extendida entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana (GAM), que en la zona rural. En el año 2010, un 28% de los residentes de la GAM manifestó sentirse amenazado en los dos planos, frente al 19% de los habitantes de áreas rurales (gráfico 2.9). La brecha también se refleja en las percepciones de seguridad en el ámbito de las comunidades: 53 puntos porcentuales en las zonas rurales versus 28 puntos en la GAM.

La encuesta también pregunta a las personas si fueron víctimas de algún acto delictivo en el último año de referencia. Los resultados del 2010 indican que esta situación afectó a una de cada cinco personas entrevistadas. El acto delictual más común fue el robo, mencionado por cuatro de cada cinco personas. Los robos sin arma y sin agresión o amenaza física fueron los más frecuentes, con el 34%, seguidos por el robo con arma, con el 27% de los

GRAFICO 2.8

Mujeres fallecidas por femicidio^{a/} o por condición de género^{b/}



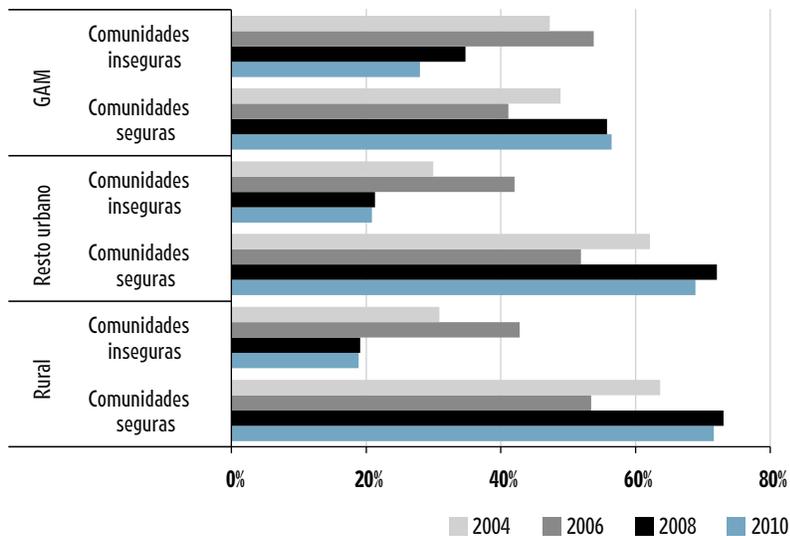
a/ Evento perpetrado contra mujeres y por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. Se excluyen ex esposos y ex concubinos.

b/ Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa es de naturaleza pasional o sentimental. Incluye las relaciones con ex concubinos y ex esposos, así como atacantes sexuales y acosadores.

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

GRAFICO 2.9

Proporción de personas que sienten al país amenazado, según percepción de seguridad en sus comunidades y zonas de residencia



Fuente: Rodríguez, 2010, con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

casos, y los robos sin arma con agresión física, con el 23%. Otros delitos reportados fueron el robo a las casas (7%) y los daños a la propiedad (6%). En comparación con los años 2004 y 2006, los robos sin arma y sin agresión han perdido peso relativo, pues representaban la mitad de los delitos en esos años. Por el contrario, los robos con armas han aumentado significativamente, pues en el mismo período constituían apenas el 4% de los casos.

La distribución de los delitos por sexo de la víctima muestra diferencias. Los hombres fueron afectados principalmente por robos con arma (38%) y robos sin arma y sin agresión física (28%), mientras que las mujeres sufrieron robos sin arma y sin agresión física (40%) o con agresión física (26%). Por zona de residencia, en la rural prevalecen los robos sin armas, ya sea sin agresión física (40%) o con ella (25%). En la zona urbana el acto delictivo más reportado es también el robo sin arma y sin agresión física, solo que tiene un peso menor (31%) y es seguido de cerca por el robo con arma (29%).

El miedo ha pasado a formar parte de la vida de muchos ciudadanos en Centroamérica y México, en virtud

de los altos niveles de criminalidad y violencia que sufre la región. De acuerdo con Seligson y Córdova (2010), la sensación de inseguridad ciudadana afecta la manera en que las personas se ven a sí mismas, el modo en que ven a los otros y su relación con el sistema político. Esto disminuye la calidad de vida de los ciudadanos y erosiona el tejido social sobre el cual descansa la democracia, conocido como confianza interpersonal.

Desigualdad, pobreza y exclusión social

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 y capacidades, de manera que las personas tengan un potencial similar para desplegar sus capacidades. Esta situación no asegura que todas las personas obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas,

pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes e inteligencia, suerte, procedencia social, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ninguna persona enfrente bloqueos sociales que la condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

Desde un plano normativo, la expansión de las capacidades debe ser acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad, etnia y lugar de residencia, son ejemplos de los aspectos que se han analizado en este Informe y que están estrechamente relacionados con el examen del desempeño del país en desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2004).

Como novedad en esta edición se incorpora el análisis de clases sociales al estudio de la desigualdad y la pobreza, utilizando como base el marco teórico desarrollado en el capítulo 6 del Decimoquinto Informe, titulado “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica, 1988-2008”, que permite explicar mejor la persistencia de estos fenómenos en el país. Se define las clases sociales como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva (o inserción económica).

Esta sección da seguimiento a los indicadores nacionales en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas importantes en el acceso a las oportunidades. La principal conclusión es negativa: en Costa Rica siguen ampliándose las desigualdades en la distribución del ingreso, se mantienen grandes disparidades entre géneros y no hay avances en el abatimiento de la pobreza. La crisis económica contribuyó a acentuar estos malos resultados, aunque sus efectos fueron más leves que lo que inicialmente se esperaba.

Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso

En el año 2009 la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mostró un fuerte incremento, que se refleja en los tres indicadores utilizados tradicionalmente en este capítulo para monitorear el tema. La relación entre los ingresos de los hogares más ricos y los de los más pobres aumentó entre 2008 y 2009, de 16,0 a 19,2 veces en el caso de los hogares del primer decil (10% más pobre) con respecto a los del décimo decil (10% más rico), y de 9,0 a 10,1 veces entre los quintiles quinto y primero (cuadro 2.6). El coeficiente de Gini, a su vez, pasó de 0,421 en 2008 a 0,437 en 2009, el valor más elevado de todo el período considerado (1990-2009).

Ingresos no salariales explican aumento en la desigualdad

Para comprender mejor el fuerte incremento en la desigualdad de los ingresos que se registró en 2009, es necesario explorar en profundidad la situación de los hogares. En términos generales, en el año bajo análisis el ingreso promedio de los hogares aumentó en 7,7%, situación que revirtió la caída de -0,3% en términos reales observada entre 2007 y 2008 (cuadro 2.7). Este resultado es muy llamativo, tanto por lo elevado del crecimiento (el segundo más alto de la década, después de 2007), como por el contraste con las estimaciones de Cuentas Nacionales, que mostraron un contracción del -1,1% del PIB y un incremento en el ingreso nacional disponible (bruto) de apenas 0,9%. En la explicación de esa diferencia definitivamente influyen los rubros que se miden con la EHPM.

Si bien es cierto que la EHPM no es una encuesta de panel (que da seguimiento a la situación de los mismos hogares a lo largo del tiempo), se sabe que la mayoría de los hogares no presenta variaciones bruscas de un año a otro en su posición relativa dentro de la población total. Por lo tanto, pese a la inconveniencia señalada, es posible aproximar los determinantes del

CUADRO 2.6

Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso^{a/}. 1990-2009

	X/I decil ^{b/}	V/I quintil ^{c/}	Coeficiente de Gini ^{d/}
1990	17,4	8,2	0,374
1991	19,9	9,1	0,391
1992	17,0	8,1	0,378
1993	16,4	7,8	0,378
1994	17,0	8,5	0,387
1995	16,1	7,9	0,377
1996	18,6	8,8	0,393
1997	15,5	8,0	0,380
1998	16,5	8,5	0,389
1999	19,5	9,1	0,400
2000	19,6	9,7	0,412
2001	23,3	11,2	0,433
2002	20,3	10,8	0,430
2003	21,8	10,5	0,425
2004	20,7	10,2	0,418
2005	18,3	9,5	0,406
2006	19,9	10,0	0,420
2007	17,0	9,6	0,426
2008	16,0	9,0	0,421
2009	19,2	10,1	0,437

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. Los hogares fueron ordenados según su ingreso familiar per cápita.

b/ Relación entre los ingresos promedio de los hogares del décimo decil y los del primero.

c/ Relación entre los ingresos promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero.

d/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

aumento en la desigualdad (Sauma, 2010).

Como se observa en el cuadro 2.7, lo más relevante desde el punto de vista de la desigualdad es la severa caída en los ingresos promedio de los hogares del primer decil (-6,9%) y el incremento aun más notable en el ingreso de los relativamente más ricos, es decir, los hogares del décimo decil (11,6%). Entonces, el aumento de la desigualdad en el 2009 refleja cómo la crisis económica se ensañó sobre todo con los más pobres, pero además cómo algunos de los más ricos obtuvieron ventaja de ella.

Los hogares del segundo decil también mostraron una pequeña caída en su ingreso promedio (-0,3%) y, además, el incremento del ingreso promedio de los deciles tercero a quinto fue inferior al promedio general, lo que significa que la participación de estos grupos

dentro del ingreso total, al igual que la de los deciles primero y segundo, disminuyó con respecto al año anterior. Así, mientras en el 2008 la mitad de los hogares del país percibía el 21,5% del ingreso nacional, en el 2009 su participación conjunta se redujo al 20,3%, 1,2 puntos porcentuales menos. En cambio, en el extremo superior, la participación del décimo decil pasó de 32,9% en 2008, a 34,1% en 2009, casualmente un aumento de 1,2 puntos porcentuales.

Para entender mejor el comportamiento de los ingresos de los hogares, estos se desagregan en los ingresos laborales y los "otros ingresos" (ingresos de capital, pensiones, becas y otras transferencias). En términos reales, los ingresos laborales promedio por hogar aumentaron en 4,5% en 2009 con respecto al 2008, y los "otros ingresos" lo hicieron en 28,1%. Pese a la recesión

CUADRO 2.7

Ingreso promedio de los hogares, por deciles de hogares^{a/}. 2008 y 2009

Deciles de hogares ^{a/}	Colones de julio de 2006			Estructura porcentual	
	2008	2009	Variación (%)	2008	2009
Todos los hogares	413.910	445.923	7,7	100,0	100,0
I decil	85.199	79.293	-6,9	2,1	1,8
II decil	142.286	141.815	-0,3	3,4	3,2
III decil	174.973	180.132	2,9	4,2	4,1
IV decil	223.078	232.870	4,4	5,4	5,2
V decil	266.455	268.133	0,6	6,4	6,0
VI decil	317.937	353.254	11,1	7,7	7,9
VII decil	388.811	423.664	9,0	9,4	9,5
VIII decil	490.905	528.200	7,6	11,9	11,9
IX decil	686.691	728.541	6,1	16,6	16,3
X decil	1.362.953	1.521.478	11,6	32,9	34,1

a/ Hogares con ingreso conocido. Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

CUADRO 2.8

Ingreso promedio de los hogares^{a/}, por tipo, según deciles. 2008 y 2009

Deciles de hogares ^{a/}	2008			2009		
	Total	Ingresos laborales	Otros ingresos	Total	Ingresos laborales	Otros ingresos
Total	100,0	86,4	13,6	100,0	83,8	16,2
I decil	100,0	70,9	29,1	100,0	67,5	32,5
II decil	100,0	81,7	18,3	100,0	77,8	22,2
III decil	100,0	82,6	17,4	100,0	81,0	19,0
IV decil	100,0	87,9	12,1	100,0	85,1	14,9
V decil	100,0	86,9	13,1	100,0	84,3	15,7
VI decil	100,0	89,4	10,6	100,0	88,4	11,6
VII decil	100,0	88,6	11,4	100,0	87,6	12,4
VIII decil	100,0	88,8	11,2	100,0	87,7	12,3
IX decil	100,0	87,7	12,3	100,0	86,6	13,4
X decil	100,0	85,1	14,9	100,0	80,5	19,5

a/ Hogares con ingreso conocido. Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

económica mundial, las remesas captadas por la EHPM no solo no decrecieron -como en otros países receptores de remesas-, sino que más bien se incrementaron en términos reales (Sauma, 2010).

El porcentaje que representan los “otros ingresos” en el ingreso total pasó

de 12,7% en 2006, a 16,2% en 2009 (cuadro 2.8). En este último año las pensiones contributivas aportaron casi la mitad de los “otros ingresos” (47,9%), y el segundo en importancia fue el rubro de intereses y rentas, con 22,7%. Un aspecto relevante es que el aumento en la participación de los “otros ingresos”

se dio en todos y cada uno de los deciles, aunque el mayor incremento se produjo en el decil de los hogares más ricos, es decir, el décimo.

Por deciles de hogares, hay diferencias en la variación de los “otros ingresos” por rubros o tipos entre los grupos extremos de la escala, pues mientras en el primero lo que más aumentó fueron las becas (50,7%), en el décimo las remesas y los intereses y rentas tuvieron fuertes incrementos (163,6% y 136,3%, respectivamente). Es importante destacar que las variaciones en rubros de ingreso de poca importancia relativa, o que son percibidos por muy pocos hogares, deben tomarse con cautela, pues por errores muestrales entre un período y otro pueden aumentar o disminuir su participación de modo significativo.

Para los hogares del primer decil, el rubro más importante fueron las becas (23,8%), seguidas por las pensiones alimentarias (21,6%), las pensiones no contributivas (18,8%) y las contributivas (15,9%). Para los relativamente más ricos (décimo decil), las pensiones contributivas representaron el 49% del total de los “otros ingresos”, seguidas por los intereses y las rentas, con 38,2% (Sauma, 2010).

El peso de los ingresos laborales disminuyó en los hogares de todos los deciles, pero, como se mencionó, los cambios fueron mayores en los extremos. Una explicación es que la caída del empleo registrada en 2009 afectó con mayor fuerza a los hogares más pobres, pues la tasa de desempleo abierto en el primer quintil aumentó en 7,2 puntos porcentuales (al pasar de 13,2% en el 2008, a 20,4%), mientras que en el quinto quintil el incremento fue de 0,7 puntos porcentuales (de 1,7% a 2,4%). En este indicador, la relación entre el quintil más pobre y el más rico aumentó de ocho a casi nueve veces entre 2008 y 2009.

Fuertes contrastes en los ingresos promedio de las clases sociales

A partir de la clasificación de los hogares en clases sociales²⁴, es posible analizar las diferencias en su distribución relativa y los ingresos familiares

que perciben. El cuadro 2.9 muestra que en el 2009 -al igual que en los años anteriores- los grupos de hogares más numerosos son los de las clases intermedias y los pequeños propietarios, que equivalen a un 18,5% y un 18,0%, respectivamente, del total de hogares. Les siguen en importancia los hogares de obreros en servicios y los obreros industriales (con 12,6% y 10,3%, en cada caso), así como los medianos empresarios y expertos (10,7%). Los grupos más pequeños son los obreros agrícolas (7,5%), otros trabajadores (5,8%) y el menor de todos, la clase alta, que representa un 3,6% del total de hogares. El grupo de hogares de inactivos y no clasificables abarca un 13%.

Cuando se considera la ubicación de los hogares en la estructura de distribución del ingreso, en este caso ordenando los hogares según quintiles de ingreso per cápita, no sorprende que el 76% de los hogares de la clase alta se sitúe en el quinto quintil, y el 90,1% en los dos últimos quintiles. Siguiendo el orden de mayores a menores ingresos, prácticamente dos de cada tres hogares (64,5%) de la clase de medianos empresarios y expertos se localizan en el quinto quintil, y el 87,1% en los dos últimos quintiles.

Los hogares de las clases intermedias se ubican sobre todo en los tres quintiles de mayores ingresos. Un caso interesante son los pequeños propietarios, que se distribuyen de manera casi uniforme en los cuatro primeros quintiles, con un pequeño porcentaje en el quinto. Este resultado es relevante, porque pone en evidencia que el calificativo de pequeño propietario no se debe asociar directamente con bajos ingresos, sino que hay hogares de pequeños propietarios en todos los niveles de ingreso.

Los hogares de obreros industriales y obreros en servicios se encuentran principalmente en los quintiles segundo y tercero, aunque también en el cuarto. Por último, los hogares de obreros agrícolas y otros trabajadores (así como los hogares de inactivos y no clasificables), se ubican en su mayoría en el primer quintil, es decir, en el de menores ingresos.

En resumen, la distribución de los hogares en la estructura por quintiles

CUADRO 2.9

Distribución de los hogares por quintiles, según clases sociales. 2009 (porcentajes)

Clases sociales	Total de hogares	Quintiles de ingreso ^{a/}					
		Total	I	II	III	IV	V
Total de hogares	100,0	100,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Clase alta	3,6	100,0	2,1	1,1	6,8	14,1	76,0
Medianos empresarios y expertos	10,7	100,0	1,5	3,6	7,8	22,6	64,5
Clases intermedias	18,5	100,0	6,0	15,5	21,7	29,6	27,1
Pequeños propietarios	18,0	100,0	23,9	21,8	22,4	20,5	11,4
Obreros agrícolas	7,5	100,0	42,8	29,7	16,5	9,8	1,2
Obreros industriales	10,3	100,0	18,0	28,1	28,1	19,1	6,6
Obreros en servicios	12,6	100,0	16,5	25,4	27,2	24,3	6,6
Otros trabajadores	5,8	100,0	34,0	27,2	23,2	13,2	2,4
Otros hogares ^{b/}	13,0	100,0	39,4	22,9	15,0	10,5	12,2

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. Los hogares fueron ordenados según su ingreso familiar per cápita.

b/ Hogares de inactivos, más los no clasificables.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

de ingreso, permite reordenar las clases sociales de mayor a menor ingreso, de la siguiente forma: 1) clase alta, 2) medianos empresarios y expertos, 3) clases intermedias, 4) obreros en servicios, 5) obreros industriales, 6) otros trabajadores y 7) obreros agrícolas. La clase de pequeños propietarios podría ocupar la cuarta posición, en lugar de los obreros en servicios; sin embargo, por lo ya indicado, se trata más bien de una clase “transversal”, es decir, que cruza todos los niveles de ingreso (Sauma, 2010).

En su análisis sobre la evolución de la desigualdad de ingresos desde la perspectiva de las clases sociales, el Decimoquinto Informe comparó los ingresos mensuales de los hogares según su pertenencia a una clase social. Encontró que, entre 1987 y 2008, los ingresos promedio de los hogares los diversos grupos crecieron en términos reales, pero con diferencias muy marcadas entre ellos. Mientras la clase alta casi duplicó sus ingresos, los obreros, los otros trabajadores y hasta los pequeños propietarios tuvieron incrementos muy leves, casi un estancamiento. Los medianos empresarios y expertos también aumentaron sus ingresos de forma

importante, en tanto que las clases intermedias mostraron un desempeño positivo, pero más modesto.

Este año el Informe avanza en el análisis de la desigualdad según clase social y su participación en el ingreso. El cuadro 2.10 muestra que, en 2009, el 3,6% de los hogares que conforman la clase alta percibió el 10,9% del ingreso familiar total (la relación entre ambos porcentajes es de 3). La otra clase social con una significativa participación en el ingreso total es la de medianos empresarios y expertos, que si bien representa un 10,7% del total de hogares, recibe prácticamente una cuarta parte del ingreso total (24,6%), para una relación de 2,3 entre ambas proporciones.

El otro grupo cuya participación dentro del ingreso total supera su peso relativo dentro del total de hogares son las clases intermedias, con 22,4% y 18,5% en cada caso, para una relación de 1,2. Los hogares de pequeños propietarios reciben un 14% del total de ingresos, y representan un 18% del total de hogares, para una relación de 0,8. Las demás clases sociales tienen participaciones muy reducidas, independientemente de su proporción numérica dentro del total de hogares.

CUADRO 2.10

Participación de las clases sociales en el total de hogares y en los ingresos de los hogares^{a/}. 2008 y 2009

Clases sociales	Porcentaje de los hogares		Porcentaje del ingreso total		Cambio en la participación en el ingreso por 1% hogares
	2008	2009	2008	2009	
Total de hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	
Clase alta	3,0	3,6	9,1	10,9	
Medianos empresarios y expertos	11,9	10,7	25,5	24,6	0,2
Clases intermedias	17,0	18,5	18,7	22,4	0,1
Pequeños propietarios	18,2	18,0	15,4	14,0	-0,1
Obreros agrícolas	7,6	7,5	3,7	3,2	-0,1
Obreros industriales	11,9	10,3	9,0	7,2	-0,1
Obreros en servicios	12,6	12,6	9,8	9,4	
Otros trabajadores	4,9	5,8	2,8	2,9	-0,1
Otros hogares ^{b/}	12,9	13,0	6,1	5,3	-0,1

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado.

b/ Hogares de inactivos, más los no clasificables.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

Cuando se analizan los cambios en la absorción del ingreso entre los años 2008 y 2009, el resultado es que solamente dos clases sociales aumentaron su participación en el ingreso: los medianos empresarios y expertos, con 0,2 puntos porcentuales por cada 1% de hogares, y las clases intermedias, con 0,1 puntos porcentuales por cada 1% de hogares. Todas las demás disminuyeron su participación, con excepción del estrato alto y los obreros en servicios (cuyas variaciones fueron mínimas). Es importante hacer notar que esta comparación se hizo tomando en cuenta la participación por cada 1% de los hogares, puesto que, como las clases sociales tienen tamaños distintos, no es posible hacer la comparación de manera directa (Sauma, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS**, véase Sauma, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Se atenuó la desigualdad salarial, aunque sigue en niveles altos

Este capítulo ha dado seguimiento a la desigualdad salarial mediante el

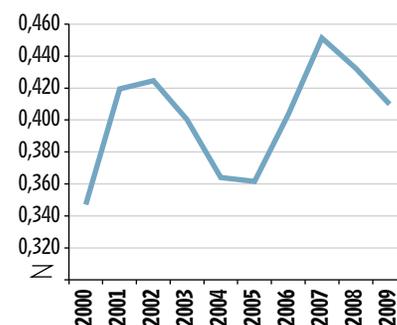
cálculo del índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios, entendidos estos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea²⁵. Para la década de los noventa, el Noveno Informe constató el aumento de la inequidad en la distribución de los salarios (Programa Estado de la Nación, 2003) y en posteriores entregas se reportó el fortalecimiento de esa tendencia creciente en el período 2000-2007, especialmente a partir de 2005. Los datos de 2008 y 2009 muestran una leve disminución con respecto a los años anteriores, pues la desigualdad pasó de 0,451 en 2007 a 0,410, aunque se mantiene en niveles altos (gráfico 2.10).

La atenuación de la desigualdad salarial y la ampliación en la desigualdad de los ingresos son resultados en apariencia contradictorios que, sin embargo, son consistentes con los hallazgos comentados en el apartado anterior. En efecto, los rubros que más han contribuido al crecimiento de la desigualdad total son los “otros ingresos” (rentas, intereses, etc.), cuyo origen es no salarial.

Una de las ventajas del índice de Theil es que permite examinar las causas que podrían explicar este fenómeno²⁶.

GRAFICO 2.10

Evolución del índice de Theil



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

Cuando se analizan las variables que tuvieron mayor influencia en la desigualdad salarial durante el período 2000-2009, se comprueba que el nivel educativo y el tipo de ocupación fueron los factores que más contribuyeron a acentuar las inequidades, tendencia que se mantuvo en todo el período y que se intensificó en el 2009. Otras variables importantes fueron la rama de actividad y la categoría ocupacional.

Al desagregar los componentes del índice de Theil es posible observar las categorías que están por encima o por debajo del ingreso promedio nacional, y ver así cuáles contribuyeron al aumento del índice y cuáles lo atenuaron. Los resultados del 2009 muestran que las categorías que más favorecieron la ampliación de las inequidades salariales fueron los trabajadores con educación universitaria, el grupo de profesionales, los empleados del Estado, los patronos, los que residen en las zonas urbanas y en la región Central del país, así como el sexo masculino.

No hay avances en el cierre de las brechas económicas de género

Una de las desigualdades más persistentes es la relacionada con las brechas de género, en virtud de las cuales ciertos grupos de mujeres sistemáticamente obtienen resultados más negativos que los hombres. En el 2009 las condiciones estructurales que explican esta situación no mostraron cambios relevantes, lo cual reitera la necesidad que tiene el país de promover acciones deliberadas que modifiquen esas condiciones, tales como la ampliación de la infraestructura de cuidado, para favorecer una inserción laboral femenina de mayor calidad.

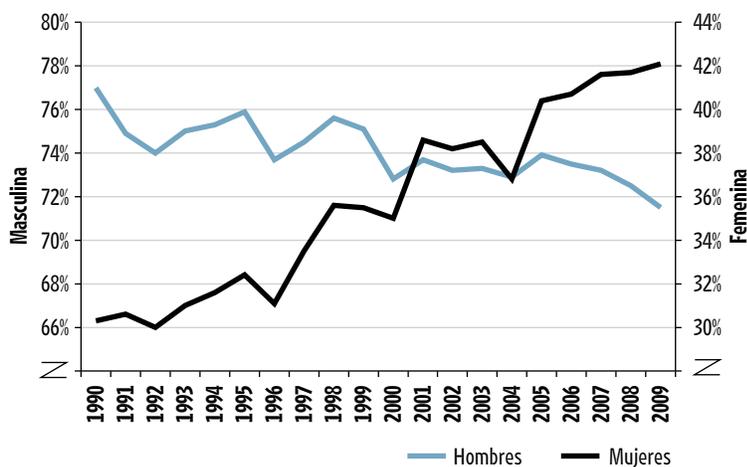
La inserción laboral femenina sigue aumentando

En la década de los setenta, la participación femenina en el mercado laboral costarricense era menor al 20% de las mujeres en edad de trabajar. Esa proporción se ha modificado de manera sustancial y en el 2009 alcanzó su máximo hasta la fecha: 42,1% (gráfico 2.11). Un rasgo distintivo de la fuerza de trabajo femenina es su gran dinamismo. En los últimos diez años su crecimiento anual fue mayor que el de la fuerza de trabajo masculina (5,9% versus 3,6%), y lo mismo sucede cuando solo se considera la población ocupada.

En 2009 en el mercado laboral costarricense había 726.908 mujeres y 1.228.599 hombres ocupados. Las mujeres se concentraban en el sector terciario (85,7%), especialmente en comercio, servicio doméstico, industria

GRAFICO 2.11

Tasa neta de participación en el mercado de trabajo, por sexo



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

manufacturera y enseñanza, mientras que los hombres estaban distribuidos en los tres sectores de actividad (60% en el terciario, 17% en el primario y 23% en el secundario). Por ocupaciones, las no calificadas fueron las más importantes para ambos sexos (una de cada cuatro personas ocupadas).

Con una perspectiva de largo plazo, los datos de los últimos veinte años muestran que, en épocas de crecimiento económico, en Costa Rica se reduce el desempleo para ambos sexos. Sin embargo, el cierre de la brecha de género es lento, y la ventaja de ingresos a favor de los hombres aumenta, por lo que ellos obtienen los mayores beneficios en estas épocas, aun cuando los indicadores de empleo e ingresos para las mujeres también mejoren (Román y Morales, 2009).

Los logros en épocas de bonanza pueden, sin embargo, ocultar la necesidad de avanzar en el cierre de las brechas de género. En los períodos de bajo crecimiento económico se reafirman las desigualdades de género y pueden revertirse los logros alcanzados previamente. Aunque los problemas de desempleo aumentan para ambos sexos, las mujeres resultan más perjudicadas. En efecto, como se verá más adelante, en el 2009 la recesión económica impactó el mercado de trabajo y generó un fuerte incremento en las tasas de des-

empleo, tanto masculinas como femeninas²⁷, pero más en el último caso. En una situación de crisis se intensifican los problemas de precariedad laboral, jornadas parciales, inestabilidad, no aseguramiento y bajas retribuciones, que suelen afectar más a las mujeres de menor ingreso, en especial en el servicio doméstico, una de las actividades en las que más se inserta la población femenina.

Ya se ha dicho que en el 2009 no se generaron nuevos empleos, sino que más bien se redujo el número de personas ocupadas. Mujeres y hombres fueron afectados de manera similar por la falta de empleo (mil puestos menos en cada caso). Estos datos contrastan con los resultados del período 2005-2007, época de alto crecimiento económico en la que se generaron en promedio 90.000 puestos de trabajo, de los cuales el 53% fue ocupado por mujeres. El cuadro 2.11 muestra la creación (o pérdida) de empleos femeninos en el 2009, por ramas de actividad. Allí se observa que las mayores pérdidas netas se dieron en industria (10.000 ocupadas), agricultura (5.500) y servicio doméstico (4.000). En contraste, las actividades que absorbieron más mano de obra femenina fueron el comercio (11.000 ocupadas adicionales), la administración pública (7.500) y los servicios de salud (6.000).

Dos actividades que registraron con pérdidas significativas de empleo femenino en el 2009 absorben una cantidad importante de las mujeres ocupadas: la industria manufacturera y el servicio doméstico. La primera es una de las ramas en las que el empleo tiene mayor vinculación con el comportamiento del PIB, por lo que generó un número importante de empleos femeninos en el período de crecimiento económico (2005-2007), pero es también uno de los sectores más perjudicados en épocas de desaceleración. El servicio doméstico venía mostrando disminuciones en el número de mujeres ocupadas desde el año 2007 y es de los primeros afectados en las fases de recesión económica.

Una estrategia que ayudó a amortiguar el impacto de la recesión en el 2009 fue el crecimiento del empleo público, que se reflejó en el aumento de las ocupadas en administración pública

y en servicios de salud. Comercio, que es la actividad que capta más mujeres, continúa generando puestos de trabajo, pero estos se caracterizan por ser informales y de mala calidad (no respetan jornadas y salarios mínimos, y no brindan aseguramiento).

Los indicadores de problemas de empleo también evidencian el impacto de la recesión en el 2009, pues todas las tasas se incrementaron. El desempleo abierto creció en 2,9 puntos porcentuales, con lo cual alcanzó la cifra más alta de los últimos veinte años (gráfico 2.12). La tasa de desempleo masculino llegó al 6,6% (2,4 puntos porcentuales más) y la femenina al 9,9% (3,7 puntos adicionales). El desempleo femenino del 2009 superó el máximo alcanzado en el 2005 (9,6%). La tasa de subutilización total también se expandió: en los hombres pasó de 10,2% a 13,6%, y en las mujeres de 14,3% a 19%. La tasa de subempleo

visible en las mujeres, es decir, la de aquellas que desean trabajar más horas por semana pero no consiguen trabajo, también aumentó con respecto al 2008 (de 5,4% a 6,6%), aunque se mantuvo por debajo de los niveles del período 2003-2006.

Las mayores tasas de desempleo del 2009 corresponden a las mujeres que residen en las regiones Brunca y Chorotega, con niveles superiores al 10%, aunque en las demás regiones también se dieron aumentos significativos. La brecha de género en el desempleo, que había aumentado en 2005-2007 a pesar de la reducción en las tasas femeninas, disminuyó notablemente en el 2008 y se mantuvo en el 2009, pero a costa de un deterioro para ambos sexos. Esto indica que en las épocas de crecimiento económico el empleo masculino se beneficia más, aun cuando las mujeres también mejoran, por lo que

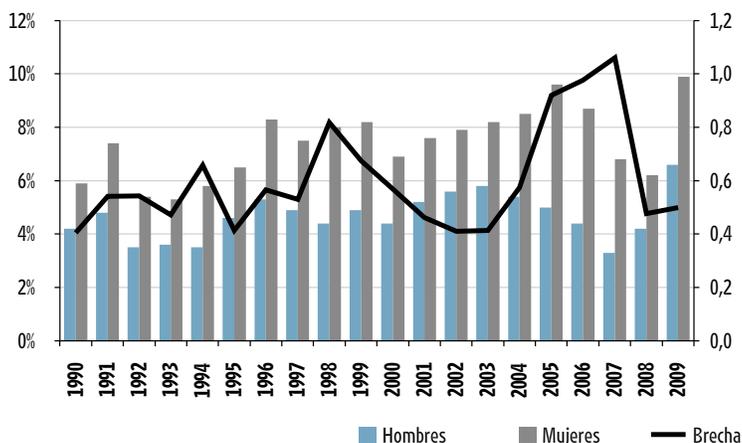
CUADRO 2.11

Personas ocupadas en el mercado de trabajo, por sexo, según categoría ocupacional y rama de actividad. 2008 y 2009

	Hombres			Mujeres		
	Ocupados en 2009	Variación		Ocupadas en 2009	Variación	
		2007-2008	2008-2009		2007-2008	2008-2009
Total de ocupados	1.228.599	6.942	-940	726.908	25.114	-1.261
Patrono	126.269	4.565	10.729	38.205	2.919	7.038
Cuenta propia	210.219	662	-14.978	128.048	8.595	-791
Asalariados	877.601	6.068	107	543.700	13.910	-5.381
No remunerados	14.510	-4.353	3.202	16.955	-310	-2.127
Rama de actividad						
Agricultura y ganadería	206.722	-7.500	-4.544	24.870	-5.466	-5.496
Industria manufacturera	158.721	-15.298	3.463	74.197	3.267	-10.083
Construcción	123.958	1.795	-24.373	4.428	-1.138	314
Comercio mayor y menor	243.691	5.485	866	146.441	5.612	11.658
Hoteles y restaurantes	47.647	-2.560	5.911	58.091	-5.402	-482
Transporte y comunicaciones	122.213	10.715	2.649	26.519	6.606	3.038
Intermediación financiera	25.733	490	-546	23.307	3.377	-3.753
Actividades inmobiliarias	85.348	4.407	-3.393	44.930	11.556	-3.910
Administración pública	69.927	3.992	11.319	42.817	1.086	7.663
Enseñanza	35.288	-3.279	4.262	79.340	5.090	-2.186
Servicios sociales y salud	25.163	-236	2.072	47.903	894	6.323
Otras actividades de servicio	37.821	7.548	-5.672	37.963	888	324
Hogares con servicio doméstico	16.621	-5.754	8.243	106.546	-3.851	-4.032
Otras actividades	29.746	7.137	-1.197	9.556	2.595	-639

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

GRAFICO 2.12

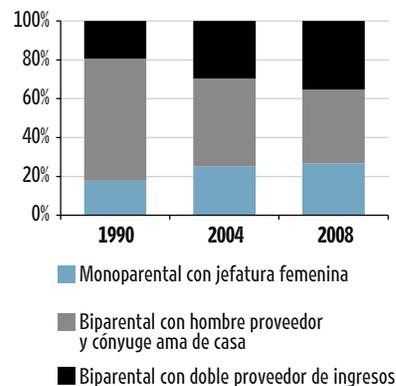
Tasa de desempleo abierto, por sexo y brecha de género^{a/}

a/ La brecha de género es la relación de la tasa de desempleo femenina dividida entre la masculina. Cuanto más se acerque a 0, menor es la brecha.

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

GRAFICO 2.13

Estructura de los hogares, por tipo



Fuente: Román y Morales, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

las brechas de género se amplían. En contraste, en las épocas de recesión el impacto es generalizado, y las brechas se reducen o se mantienen, pero como resultado de mayores problemas de empleo para ambos sexos.

Cambios en la estructura de los hogares plantean desafíos en el tema de cuidado

En los últimos veinte años se han dado en Costa Rica transformaciones importantes en la dinámica de los hogares, asociados a la creciente participación laboral femenina, la transición demográfica que vive el país y el cambio en la composición de los hogares. Sin embargo, esto no ha sido acompañado por un cambio en la división sexual del trabajo al interior de los hogares, lo que genera tensiones crecientes entre las esferas laboral y familiar. El cuidado de los menores de 12 años se resuelve en el ámbito privado y no se asume como una responsabilidad social, en la que el Estado y el mercado deben contribuir de manera significativa.

En el 2009, en el marco de un convenio entre el Inamu y el Programa Estado de la Nación para desarrollar un programa de investigación que diera seguimiento a la Política Nacional para

la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG), se realizó un estudio cuyos objetivos fueron determinar si se habían dado cambios en la composición y en la tipología de los hogares en los últimos quince años, y conocer los arreglos familiares en la responsabilidad del cuidado. El análisis demostró que la estructura familiar en Costa Rica se ha modificado significativamente en los últimos veinte años. El país se aleja del esquema tradicional de hogares con hombre proveedor y mujer ama de casa, y son más bien los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos, así como los monoparentales con jefatura femenina, los que muestran el mayor crecimiento (gráfico 2.13).

Entre los principales hallazgos de la investigación destaca el hecho de que los hogares biparentales con doble proveedor (BPDP) tienen los mayores ingresos, en comparación con los biparentales con solo el hombre proveedor (BPHP) o los monoparentales con jefatura femenina (MPJF). Además, la pobreza en los hogares BPDP es significativamente menor (10%) que en los otros tipos de hogares (donde la incidencia va del 23% al 25%). Sin embargo, aunque los hogares biparentales con doble proveedor mejoran el

ingreso de las familias, la inserción laboral de las mujeres que forman parte de ellos mantiene los problemas de precariedad laboral y brechas de género.

Si bien la existencia de un número creciente de hogares monoparentales con jefatura femenina y presencia de niños pone al descubierto un sector vulnerable que urge atender, es claro que la demanda potencial de cuidado no es un asunto exclusivo de este tipo de hogares, sino una necesidad de todos. Cerca de 143.815 mujeres no trabajan más horas por atender obligaciones familiares. De ellas, 7.302 (5%) pertenecen a hogares monoparentales con jefatura femenina y las restantes 136.513 (95%) a hogares biparentales con doble proveedor. Obviar esta situación entorpece el acceso de las mujeres a las oportunidades y la consecución de mayores grados de competitividad y productividad en el país. Las mujeres que no pueden trabajar todas las horas que desean, o con la tranquilidad suficiente para desempeñar sus labores, difícilmente podrán desplegar sus capacidades para contribuir al logro de esos objetivos.

Si a los hogares con doble proveedor se les quitara el ingreso en la ocupación principal de las mujeres, la pobreza

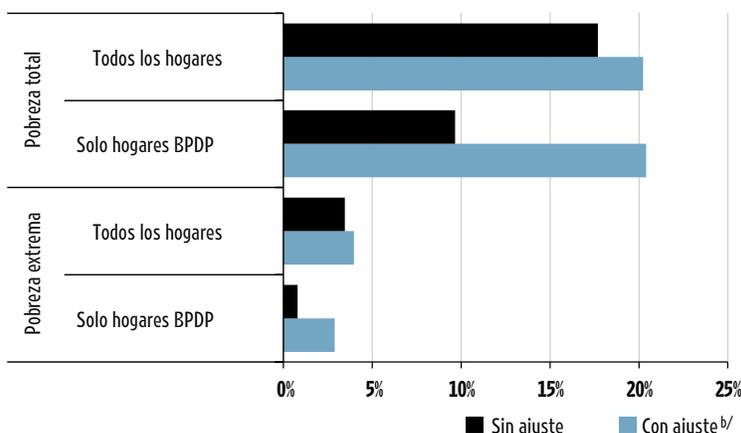
total del país aumentaría en 2,6 puntos porcentuales (de 17,7% a 20,2%; gráfico 2.14). Si solo se consideran los hogares con doble proveedor, la pobreza total en este grupo se duplicaría: de 9,7% a 20,4%, es decir, aumentaría en 10,7 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema afectaría al 2,9% de los hogares BPDP (subiría en 2,1 puntos porcentuales).

Estos hallazgos ratifican que la ampliación de las alternativas de cuidado de personas menores de edad es, sin lugar a dudas, un desafío nacional impostergable. La creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, sin que el cuidado sea asumido como una responsabilidad colectiva, genera nuevos riesgos sociales que las fuerzan a hacer arreglos privados para poder cumplir con sus obligaciones familiares y laborales. Entender el cuidado como una responsabilidad social implica para el Estado costarricense replantear y extender el enfoque universal y solidario de su política social. Además, la integración de niños y niñas en centros de cuidado es una oportunidad para estimular las capacidades cognitivas desde la primera infancia y contribuir a la equidad.

Dos iniciativas destacan entre las acciones de política pública que podrían generar avances en esta materia. Por un lado, está la PIEG, promovida por el Inamu en la administración anterior y vigente hasta el 2017, la cual plantea entre sus objetivos estratégicos que: “al 2017 toda mujer que requiera servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico” (Inamu, 2007). Por otro lado está el decreto ejecutivo 32020-MP, emitido por la administración Chinchilla como una de sus primeras acciones, que declara de interés público la conformación y desarrollo de una red nacional de cuidado y desarrollo infantil. De esta manera se reconoce la atención de personas dependientes como un tema de responsabilidad social y no individual,

GRAFICO 2.14

Escenarios de pobreza si se excluye el ingreso^{a/} que reciben las mujeres, en los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos. 2008



a/ Se considera solamente el ingreso de las mujeres en la ocupación principal. No incluye otros ingresos.

b/ Corresponde al nivel de pobreza total estimado cuando se elimina el ingreso en la ocupación principal de las mujeres en hogares biparentales con doble proveedor.

Fuente: Román y Morales, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

del que deben ocuparse no solo el Estado, sino también el sector privado y otros actores la sociedad civil. Al darle el carácter de componente estratégico de su política social, el nuevo Gobierno coloca el tema en un lugar prioritario de la agenda nacional y le da un mandato a las instituciones sociales para que, en adelante, comiencen a abordarlo de un modo sistemático y coordinado (E: Román, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA POTENCIAL DE CUIDO, véase Román y Morales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

A pesar del estancamiento en la pobreza, hay mejoras notables

Los hogares pobres, es decir, aquellos que no perciben un ingreso suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas, son la más grave expresión de la desigualdad. La persistencia de esta situación pone de manifiesto las dificultades que ha tenido la sociedad costarricense, para integrar a una proporción significativa de su población al progreso económico y social que se ha experimentado en las últimas décadas.

En este Informe, el análisis tradicional sobre pobreza (por ingreso) se complementa con la aplicación de otras metodologías. En primer lugar se estudia la pobreza estimada según línea de ingreso, que es el método aplicado oficialmente por el INEC para el monitoreo anual de la pobreza en el país. En segundo lugar se presenta una aproximación por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En tercer lugar se combinan ambas metodologías para obtener una medición integrada de la pobreza. Y por último se explora la incidencia de este fenómeno desde la perspectiva de las clases sociales.

La principal conclusión del análisis es que, bajo la tendencia al estancamiento de la pobreza (medida por ingresos)-tendencia que evoca una parálisis- han ocurrido cambios, menos visibles pero sumamente importantes, que indican que las condiciones en que viven las personas pobres se han modificado durante la presente década. En síntesis, se observa que la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas y el método integrado, ha disminuido de manera significativa. Por otra parte, el estudio revela que la pobreza por ingreso se concentra en ciertas clases

sociales, en especial en los obreros agrícolas y los otros trabajadores (muchos de ellos con ocupaciones informales).

Pobreza por línea de ingreso vuelve a los niveles de estancamiento

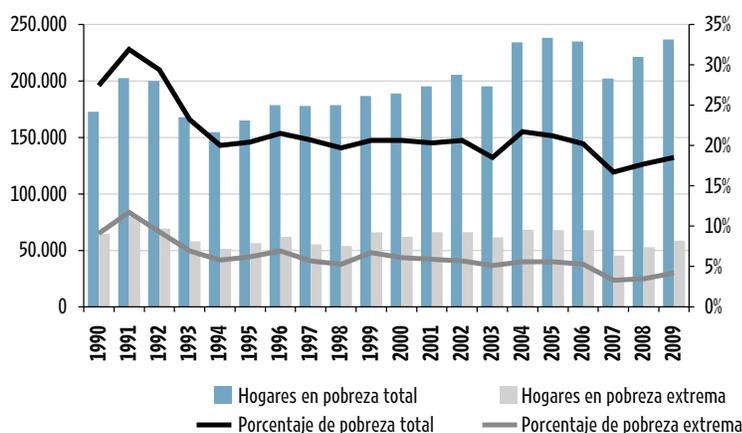
Costa Rica inició la década de los noventa con elevados niveles de pobreza, vista como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, en 1992 inició un proceso de reducción de este fenómeno, que en 1994 afectó a un 20% de los hogares. A partir de ese año y hasta el 2006 la pobreza se estancó en ese mismo porcentaje, más o menos 1,5 puntos porcentuales. Luego de trece años de estancamiento, en 2007 la incidencia descendió hasta el 16,7% de los hogares, la cifra más baja de todo el período estudiado. Esta reducción estuvo directamente relacionada con los elevados niveles de crecimiento económico registrados en el 2007 y los dos años previos (crecimiento del PIB de 5,9% o más), acompañados de incrementos en el empleo total, sobre todo el formal, así como en los ingresos laborales. En el 2007 se sumó a estos factores el impacto del aumento en las pensiones del régimen no contributivo y, en menor medida, de las becas del programa “Avancemos”.

En el año 2008, en un contexto de menor crecimiento económico asociado al fuerte aumento en los precios internacionales del petróleo y algunos insumos básicos, incluyendo alimentos, así como al inicio de la recesión económica en los países desarrollados, la incidencia de la pobreza tuvo un leve incremento, de un punto porcentual, y se ubicó en 17,7%. En el 2009, ya en un contexto claramente recesivo a nivel nacional, la incidencia volvió a crecer, en este caso en 0,8 puntos porcentuales; al llegar a 18,5% se colocó en el límite inferior establecido para el denominado período de estancamiento.

La pobreza extrema mostró un comportamiento similar. Después del estancamiento observado entre 1994 y 2006, cuando se mantuvo en 6% de

GRAFICO 2.15

Incidencia y número de hogares en pobreza total y extrema



Fuente: Sauma, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

los hogares, más o menos un punto porcentual, en el 2007 experimentó una notable reducción, hasta 3,3%, pero luego aumentó a 3,5% en 2008 y a 4,2% en 2009. Los valores de esos tres años son los más bajos del período 1990-2009, y la incidencia del 2009 siguió siendo inferior al mínimo de la fase de estancamiento.

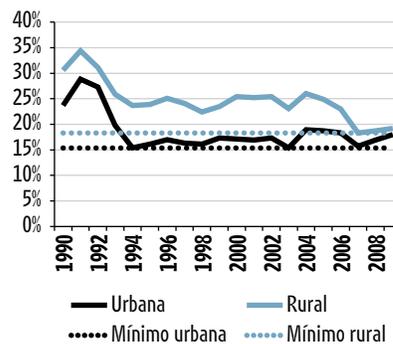
El aumento en la incidencia de la pobreza total y extrema en los años 2008 y 2009 implicó también, dada la dinámica poblacional, un incremento en el número de hogares pobres. Una estimación realizada por Sauma²⁸ (2010) calcula que 236.800 hogares están en situación de pobreza, y de ellos 58.800 se encuentran en pobreza extrema (gráfico 2.15). Esto equivale a un crecimiento de casi 35.000 hogares en pobreza total entre 2007 y 2009, y de poco más de 13.000 en pobreza extrema en el mismo período.

Otro hallazgo relevante del análisis es que las brechas entre la pobreza rural y la urbana prácticamente han desaparecido. En los últimos veinte años, la incidencia de este fenómeno entre los residentes del área rural había sido mayor que la mostrada por los residentes urbanos (gráfico 2.16); sin embargo, en el 2009 la diferencia entre ambos grupos fue de apenas 1,2 puntos porcentuales, luego de que entre 1990 y 2003 fue, en promedio, de 7 puntos porcentuales.

Es importante señalar que la inci-

GRAFICO 2.16

Incidencia de la pobreza en los hogares, por zona de residencia



Fuente: Sauma, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

dencia de la pobreza total en la zona rural en 2007 (18,3%) fue la menor del período estudiado, y aunque en 2008 y 2009 se incrementó (a 18,7% y 19,2%, respectivamente), los valores de esos tres años son los más bajos del período. En cambio, la pobreza total urbana mostró las menores incidencias en 1994 (15,5%), 2003 (15,4%) y 2007 (15,7%). A partir de este último año aumentó, a 16,9% en 2008 y a 18% en 2009, magnitud esta última que, si bien es similar a la prevaleciente entre 2004 y 2006, es superior a los registros del período 1994-2003.

En el 2009 la pobreza total aumentó en cuatro de las seis regiones del país. Respecto al año previo, la incidencia se redujo en -3,1 puntos porcentuales

en la Huetar Atlántica y en -1,9 puntos porcentuales en la Chorotega, pero se incrementó en 0,5 puntos en la Pacífico Central, 0,8 en la Huetar Norte, 1,3 en la Central y 6,3 en la Brunca.

Dos aspectos merecen ser resaltados. En primer lugar, que luego de que en el 2008 se diera un importante avance hacia el cierre de la brecha en la incidencia de la pobreza en las regiones Chorotega, Pacífico Central, Huetar Atlántica y Brunca (con una diferencia máxima entre ellas de 1,4 puntos porcentuales), en el 2009 hubo un retroceso y se amplió nuevamente la brecha (a 9,3 puntos porcentuales entre los extremos -Huetar Atlántica y Brunca-). En segundo lugar, que aunque la incidencia de la pobreza en la región Chorotega ha continuado la tendencia a la reducción en el largo plazo (aunque con altibajos), en el 2009 ocupó el tercer lugar entre todas las regiones.

En lo que concierne a la pobreza extrema, en el 2009 se registraron pequeños descensos en las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica (-0,2 y -0,1 puntos porcentuales, en cada caso) y aumentos en las demás, de entre 0,8 y 1,8 puntos porcentuales; el mayor incremento correspondió a la región Brunca, que alcanzó una incidencia del 8,5%, la más elevada entre todas las regiones, y poco más del doble de la incidencia nacional. Es importante destacar que la fuerte variación en este último caso se asocia principalmente con el impacto de la recesión económica en esa región, que se refleja en el notorio aumento en la tasa de desempleo abierto, de 4,2% en 2008 a 8,2% en 2009. Si bien la tasa neta de participación también creció (de 48,6% a 49,7%), lo cual explica en parte lo sucedido con la tasa de desempleo abierto, al mismo tiempo disminuyó la ocupación en términos absolutos (pasó de 122.781 ocupados en el 2008 a 121.921 en el 2009). El número de ocupados por hogar, que se vincula con la pobreza, se redujo de 1,35 a 1,32.

Prácticamente dos de cada tres hogares y personas pobres del país (63,3%) residen en la región Central. En segundo lugar se encuentra la Huetar Atlántica, con un 10,4% de los hogares

y personas pobres. Las regiones Chorotega y la Brunca, a pesar de la mayor incidencia, son las que muestran menor número de pobres. En el caso de la pobreza extrema la situación varía, pues la región Central alberga a un 46,3% de los hogares en esa condición y las regiones Brunca y Chorotega aparecen en la segunda posición.

Sin cambios en otros indicadores de pobreza y vulnerabilidad por ingreso

El *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a las dos dimensiones que son relevantes en la medición de la pobreza, además de su incidencia: la intensidad del fenómeno (también llamada brecha de pobreza), que se refiere a si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si las personas son más pobres o no) y la severidad de la pobreza, que muestra lo que sucede con la desigualdad entre los pobres: aumentos en el valor del indicador reflejan mayores desigualdades en el ingreso de este grupo, y viceversa.

Luego de haber alcanzado en el 2007 su mínimo valor desde 1990, la intensidad de la pobreza aumentó en el 2008, de 0,054 a 0,056 a nivel nacional, y en el 2009 lo hizo de nuevo, hasta 0,063. Sin embargo, estas cifras son inferiores a las observadas en 1990-2006, lo cual es muy favorable, pues aunque la incidencia de la pobreza volvió a los niveles del período de estancamiento, la brecha de pobreza es menor que antes; esto significa, que los ingresos per cápita de los hogares pobres se encuentran más cerca de la línea de pobreza que en los años anteriores a 2006, es decir, son menos pobres que en el pasado reciente. Este resultado se relaciona con los programas de transferencias monetarias, específicamente para los hogares beneficiarios, que si bien no les permiten superar la línea de pobreza, por lo menos los acercan a ella.

Con la severidad de la pobreza sucede algo similar, esto es, se registró un aumento en el 2009 con respecto a 2007 y 2008, pero a nivel nacional el indicador del 2009 sigue siendo inferior a los prevalecientes en el período 1990-2006,

RECUADRO 2.5

Actualización de la metodología para la medición de la pobreza a partir de julio de 2010

El método de "línea de pobreza" o "método de ingreso" ha sido el instrumento oficial utilizado por el INEC para monitorear, cada año, la pobreza en el país. Según este enfoque, la pobreza ocurre cuando los ingresos son menores que el costo de los bienes y servicios requeridos para mantener un nivel mínimo de subsistencia.

Junto con la nueva Encuesta Nacional de Hogares, que comenzó a aplicarse en julio del 2010, la metodología de estimación de la pobreza tendrá modificaciones importantes a partir de este año. Una de ellas es el reajuste de los parámetros de medición, que obedece a los cambios en los patrones alimentarios y de consumo de la población, surgidos en los últimos veinte años a raíz de los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales de los hogares costarricenses. En consecuencia, se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. A continuación se resumen los principales aspectos que se incorporan en los nuevos parámetros:

- Se actualizó el requerimiento calórico mínimo de la población, para las zonas urbana y rural, a partir de la estructura de edades dada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004.
- Se definió la nueva canasta básica alimentaria y, por ende, una nueva línea de extrema pobreza, para las zonas urbana y rural, cuya composición responde al patrón de consumo de los hogares para cubrir el requerimiento calórico mínimo.
- Se estableció una nueva canasta básica no alimentaria, a partir de la proporción del gasto no alimentario de los hogares del estrato de referencia, lo que lleva a una nueva línea de pobreza.
- Se mejoró la forma de actualizar el valor de la línea de pobreza, así como la estimación del ingreso de los hogares.

Fuente: INEC, 2010.

lo que significa que hoy la desigualdad entre los pobres es menor.

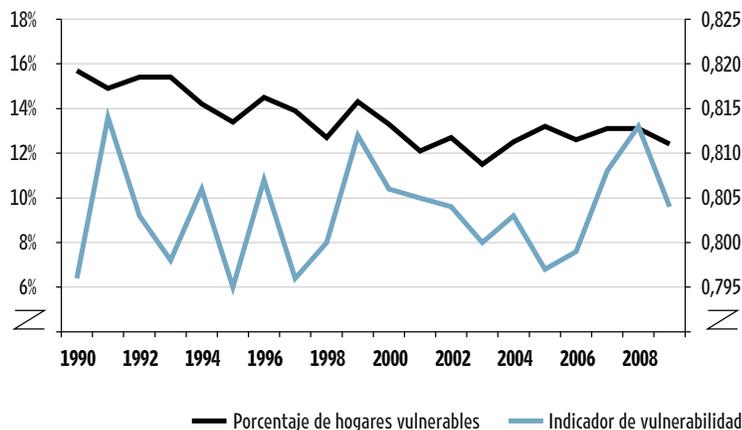
El indicador de “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”, que desde hace varios años se utiliza en este capítulo²⁹, pretende determinar la vulnerabilidad que enfrentan los hogares a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en sus ingresos per cápita. Se busca conocer si los cambios en estos ingresos ubican a los hogares por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma³⁰, es decir, si los han alejado o acercado a la situación de pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente.

En el 2009 el porcentaje de hogares en situación de vulnerabilidad -esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma- disminuyó con respecto a los años 2008 y 2007, pues pasó de 13,1% (en ambos años) a 12,4%. No obstante, debe tomarse en cuenta el aumento que se registró en el porcentaje de hogares pobres en el 2009, de forma tal que al sumar ambos valores (pobres y vulnerables) el total es prácticamente idéntico al del 2008 (30,8% en 2008 y 30,9% en 2009), pero más de un punto porcentual superior al de 2007. En todo caso, el porcentaje conjunto de hogares pobres y vulnerables del 2009 es más bajo que el observado para cada uno de los años del período 1990-2006, con excepción del 2003.

El análisis permite plantear la hipótesis de que algunos hogares que en el 2008 estaban apenas por encima de la línea de pobreza, en el 2009 cayeron por debajo de ella, es decir, pasaron a situación de pobreza, por lo que el porcentaje total no se ve afectado, pero sí la distribución entre pobres y vulnerables. El indicador de vulnerabilidad se redujo (de 0,813 en 2008 a 0,804 en 2009), lo cual significa que el ingreso per cápita de los hogares que se mantuvieron como vulnerables se alejó de la línea de pobreza, comportamiento consistente con la hipótesis anterior, en el sentido de que los hogares vulnerables en 2008 y con ingreso per cápita más cercano a la línea de pobreza, fueron los

GRAFICO 2.17

Porcentaje de hogares vulnerables^{a/} e indicador de vulnerabilidad^{b/}



a/ Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma.

b/ El indicador asume valores entre 0 y 1, para determinar si el ingreso promedio de los hogares de referencia se aleja (0, menor vulnerabilidad) o se acerca a la línea de pobreza (1, mayor).

Fuente: Sauma, 2010, con datos de las EHPM, del INEC.

que en el 2009 cayeron en esa situación (gráfico 2.17).

Importante reducción en el porcentaje de hogares con al menos una NBI

En la medición de la pobreza por el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), los dos aspectos más relevantes son las necesidades por considerar y los criterios de satisfacción/insatisfacción para cada una de ellas. Una familia se clasifica como pobre si tiene al menos una necesidad insatisfecha. El cuadro 2.12 detalla los aspectos que se tomaron en cuenta en la medición realizada para este Informe, a partir de la EHPM 2009.

En el cuadro 2.13 se presentan los resultados obtenidos para el 2009, y se comparan con estimaciones para 2000 y 2004, publicadas en Informes anteriores. El principal hallazgo es una importante disminución en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, pues pasó de 25,5% en 2004 a 21,6% en 2009, es decir, -3,9 puntos porcentuales. En el 2000 se encontraba en esa situación un 26,7% de los hogares, por lo que la caída es mayor cuando se com-

para el 2009 con ese año (-5,1 puntos porcentuales).

La reducción se dio tanto en los hogares con una sola necesidad básica insatisfecha, como en aquellos con dos o más, aunque fue mayor en los primeros. Entre 2004 y 2009 la disminución fue de -2,5 puntos porcentuales para los hogares que tienen una NBI y de -1,5 puntos porcentuales para los que presentan dos o más NBI.

En el año 2009 el 15,9% de los hogares urbanos y el 29,9% de los rurales tenían al menos una NBI (cuadro 2.13), lo que evidencia mayores niveles de insatisfacción en esta última área, cuya tasa casi duplica la urbana.

Por dimensiones no hubo cambios en los tres años considerados en el orden de las NBI, pues a nivel nacional la calidad de la vivienda se mantuvo como el principal problema, seguido por el aseguramiento de los jefes de hogar, el hacinamiento, el agua potable y los demás servicios; los que sí variaron fueron los grados de insatisfacción (cuadro 2.13).

En el caso de la calidad de la vivienda no se registran cambios significativos en el nivel de insatisfacción desde el 2000, lo que parece indicar que los

CUADRO 2.12

Dimensiones y criterios utilizados en la estimación de pobreza por NBI

Dimensión	Criterios de insatisfacción
1. Calidad de la vivienda	- Si el tipo de la vivienda corresponde a "tugurio", o - Si al menos dos elementos, entre el piso, las paredes y el techo de la vivienda, están contruidos con material de desecho o su estado aparente es "malo".
2. Hacinamiento	- Si el número de personas en la vivienda por cada dormitorio es mayor de tres.
3. Agua potable	- Si el agua proviene de río, quebrada o naciente, de la lluvia o de otra fuente. - En área urbana se añade el agua obtenida de pozo.
4. Disposición de excretas	- Si no tiene, o - Si el sistema es diferente a alcantarillado o cloaca, tanque séptico o pozo negro o letrina.
5. Asistencia escolar	- Si hay en el hogar niños y jóvenes de 7 a 15 años que no asisten a algún centro educativo en área urbana. - En el área rural el rango de edad es de 7 a 12 años.
6. Salud	- Si el jefe del hogar no tiene seguro y el ingreso per cápita del hogar es inferior al ingreso per cápita mediano (110.000 colones).

Fuente: Sauma, 2010.

CUADRO 2.13

Pobreza estimada según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI). 2000, 2004 y 2009 (porcentajes)

	2000	2004	2009		
	Total	Total	Total	Urbano	Rural
Porcentaje de hogares pobres	26,7	25,5	21,6	15,9	29,9
Con una NBI	18,8	18,9	16,4	12,5	22,1
Con dos o más NBI	7,9	6,7	5,2	3,5	7,8
Porcentaje de insatisfacción por necesidad					
Vivienda					
Calidad de la vivienda	10,3	11,1	10,6	8,0	14,4
Hacinamiento	6,8	6,8	4,1	3,0	5,8
Servicios básicos					
Agua potable	5,0	2,7	2,1	0,4	4,5
Evacuación de excretas	1,0	1,0	0,5	0,5	0,4
Electricidad	2,2	1,0	0,6	0,1	1,3
Educación	3,2	1,6	0,9	1,3	0,4
Salud	8,8	10,1	9,5	7,3	12,7

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

esfuerzos que se han realizado en la materia durante estos años han servido apenas para contener la situación, pero no para mejorarla en forma sustancial. En la otra dimensión de vivienda, que es el hacinamiento, hay una reducción

importante, que en buena medida se relaciona con la disminución del tamaño de los hogares y la migración. Hay notorios avances en agua potable y electricidad, debidos sobre todo a la ampliación de los servicios en el área rural.

También es relevante el descenso de NBI en educación, probablemente asociado al incremento en el monto y número de becas (Fonabe y "Avancemos", aunque también algunas otorgadas por municipalidades y otros).

Baja el porcentaje de hogares en pobreza crónica

Como era de esperar, dadas las reducciones en la pobreza por insuficiencia de ingresos y por NBI en el 2009 con respecto a los años previos, la medición integrada de la pobreza (MIP) mostró una caída en el porcentaje de hogares en pobreza crónica (es decir, por ambos métodos), de 10,4% y 11% en 2000 y 2004, a 8,6% en 2009. La pobreza coyuntural (solo por línea de ingreso) también tuvo una pequeña reducción (de 10,2% y 10,7% a 9,9%, entre los mismos años), mientras que la estructural (solo por NBI) registró un descenso importante (de 17,1% a 14,5% y a 13%, respectivamente).

Por áreas, la incidencia de la pobreza total y por tipos en el 2009 fue mayor en la rural que en la urbana, excepto en la pobreza coyuntural, que fue mayor en la urbana. Sin embargo, en los casos de la pobreza crónica y la estructural, las diferencias entre las áreas son más amplias (en contra de la rural).

Cuando se analiza la distribución de los hogares pobres por áreas, la pobreza crónica se divide casi en partes iguales entre los urbanos y los rurales (51,5% y 48,5% respectivamente; cuadro 2.14), pero hay diferencias en los otros dos tipos de pobreza: tres de cada

cinco hogares pobres coyunturales se encuentran en el área urbana (62,5%, frente a 37,5% en el área rural), mientras que en la pobreza estructural la situación es la inversa (38,6% y 61,4%, en cada caso).

Pobreza afecta más a obreros agrícolas, hogares de inactivos y otros trabajadores

Desde la óptica de las clases sociales, la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de inactivos (y no clasificables), así como en los hogares de otros trabajadores y de los obreros agrícolas, con 38%, 34,2% y 29,8%, respectivamente. Un 22,6% de los pequeños propietarios es pobre. Los obreros industriales y los obreros en servicios tienen incidencias de 17,5% y 16,7% en cada caso, menores que la incidencia nacional (18,5%), lo cual sugiere que se encuentran en una situación ligeramente más favorable. Sin embargo, un importante número de hogares de estas clases se ubica en el segundo quintil de ingresos, como se analizó en el apartado sobre desigualdad, por lo que es probable que se trate de hogares vulnerables desde la perspectiva de este Informe. Como se esperaba, las clases intermedias, de medianos empresarios y expertos y

alta, muestran incidencias de la pobreza muy bajas, sobre todo las dos últimas (cuadro 2.15).

Con respecto a la vulnerabilidad, como se mencionó en la sección anterior, un 12,4% de los hogares se encontraba en esa situación en el 2009. El porcentaje de hogares vulnerables en cada clase social fue mayor entre los obreros agrícolas (23,7%), los cuales además registraron una alta incidencia de la pobreza (29,8%), es decir, que poco más de la mitad de estos hogares está en situación de pobreza o vulnerabilidad; esta elevada proporción representa el 7,5% del total de hogares del país, y debe llamar la atención para efectos de la formulación de las políticas públicas. Las demás clases mostraron incidencias de entre 10,1% y 16,6%, con excepción de las clases alta y de medianos empresarios y expertos, cuyas tasas fueron muy reducidas.

No obstante, cuando se analiza la distribución de los hogares vulnerables entre clases sociales, resulta que prácticamente uno de cada cinco es de pequeños propietarios. Las demás clases representan entre un 11,8% y un 15,5% de los hogares vulnerables, con excepción de los otros trabajadores (7,8%), y las clases alta y de medianos empresarios y expertos, que tienen participaciones muy pequeñas.

CUADRO 2.14

Pobreza según la medición integrada de pobreza (MIP). 2000, 2004 y 2009 (porcentajes)

	2000		2004		2009	
	Total	Total	Total	Urbano	Rural	
Total de hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Pobres	37,7	36,2	31,5	26,5	38,8	
Por ambos métodos	10,4	11,0	8,6	7,5	10,1	
Solamente por insuficiencia de ingresos	10,2	10,7	9,9	10,5	9,1	
Solamente por NBI	17,1	14,5	13,0	8,5	19,5	
No pobres	62,3	63,8	68,5	73,5	61,2	
Total de hogares						
Pobres			100,0	49,7	50,3	
Por ambos métodos			100,0	51,5	48,5	
Solamente por insuficiencia de ingresos			100,0	62,5	37,5	
Solamente por NBI			100,0	38,6	61,4	
No pobres			100,0	63,4	36,6	

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

CUADRO 2.15

Incidencia de la pobreza y vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza, según clases sociales^{a/}. 2009 (porcentajes)

Clases sociales	Pobreza		Vulnerabilidad ^{b/}	
	Incidencia ^{c/}	Distribución ^{d/}	Incidencia ^{c/}	Distribución ^{d/}
Total de hogares	18,5	100,0	12,4	100,0
Clase alta	1,3	0,3	0,9	0,3
Medianos empresarios y expertos	1,5	0,9	2,4	2,0
Clases intermedias	6,2	6,2	10,1	15,2
Pequeños propietarios	22,6	22,0	13,1	19,0
Obreros agrícolas	29,8	12,1	23,7	14,4
Obreros industriales	17,5	9,8	14,2	11,8
Obreros en servicios	16,7	11,4	13,6	13,9
Otros trabajadores	34,2	10,7	16,6	7,8
Otros hogares ^{e/}	38,0	26,6	14,8	15,5

a/ No incluye a los hogares con ingreso igual a cero o ignorado.

b/ Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma.

c/ Porcentaje de hogares en condición de pobreza.

d/ Distribución porcentual de los hogares pobres.

e/ Hogares de inactivos y no clasificables.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA,

véase Sauma, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Percepciones de la población ante la reciente crisis económica

La encuesta *Barómetro de las Américas*, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, incorporó en su edición del 2010 varias preguntas sobre las percepciones de la población ante la reciente crisis económica³¹. A la pregunta “¿qué piensa de la crisis económica actual?”, el 55,2% de 1.483 entrevistados respondió que “estamos sufriendo una crisis económica, pero no es muy grave”, mientras que un 28,8% mencionó que “estamos sufriendo una crisis económica muy grave” y el restante 16,0% indicó que “no hay crisis económica”. Predominó, pues, una apreciación atenuada de la crisis.

Con respecto al principal culpable de la crisis económica actual, una tercera parte de los entrevistados mencionó que son “los países ricos” (20,3%) o “el sistema económico del país” (13,3%); poco menos de otra tercera parte cree

CUADRO 2.16

Situación del ingreso del hogar. 2006, 2008 y 2010

	2006	2008	2010
Les alcanza bien y pueden ahorrar	18,1	12,3*	20,6
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	46,8*	38,5	37,8
No les alcanza y tienen dificultades	27	36,9*	28,2
No les alcanza y tienen grandes dificultades	8,1*	12,4	13,4
	n= 1.490	n= 1.400	n= 1.484

Nota: Los valores con asterisco (*) son significativamente diferentes en $p < 0,05$ en la prueba de igualdad bilateral de proporciones de las columnas. Las pruebas asumen varianzas iguales. Se utilizó la corrección de Bonferroni y se ajustaron las pruebas para todas las comparaciones por pares dentro de una fila para cada subtabla situada más al interior.

Fuente: Rodríguez, 2010, con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

que el culpable es “el Gobierno” (el “actual” con un 16,9%, o el “anterior” con un 11,0%), un 16,2% la atribuye a “nosotros los costarricenses” y un 5,7% a los “ricos de nuestro país”.

También se indagó “si el ingreso total de su hogar les alcanza para vivir”. Esta pregunta se tiene para los años 2006, 2008 y 2010, y sus resultados se muestran en el cuadro 2.16. El grupo mayor es el constituido por aquellos a los que el ingreso “les alcanza justo, sin

grandes dificultades”, seguido por las personas a las que “no les alcanza y tienen dificultades”, luego por aquellas a las que “les alcanza bien y pueden ahorrar” y finalmente por quienes declaran que “no les alcanza y tienen grandes dificultades”.

La comparación entre años muestra que las diferencias más importantes se dieron entre 2006 y 2008, cuando bajó significativamente el porcentaje de personas que sienten que el ingreso les

alcanza justo, sin grandes dificultades. Al mismo tiempo, aumentó de modo sustancial la proporción de aquellos a los que no les alcanza el ingreso y tienen dificultades. En contraste, el porcentaje de personas que manifestaron que el ingreso les alcanza bien y pueden ahorrar se había reducido entre 2006 y 2008, pero en el 2010 la situación se revirtió. Estos resultados permiten afirmar que la población percibió los efectos económicos adversos sobre todo en el año 2008 y que en el 2010, para algunos, la situación económica de su hogar más bien mejoró.

En la encuesta de 2010 también se le preguntó a los entrevistados cómo se comportó el ingreso de su hogar en los últimos dos años. El 57,1% de los consultados respondió que permaneció igual, un 21,9% que aumentó y el restante 21% que disminuyó. El cuadro 2.17 combina esta información con la situación económica actual y arroja resultados que refuerzan el hallazgo anterior: que la mayoría de las personas no reportó un empeoramiento de su situación económica en el año 2010. Los grupos que están en peores condiciones, pues sus ingresos disminuyeron o permanecieron iguales en los últimos dos años, y además no les alcanzan, representaron el 36,5%.

Los datos de la situación económica del hogar permiten visualizar los perfiles de los grupos más afectados por la reciente crisis. Entre los individuos que consideraron que se vivió una

crisis económica muy grave, aproximadamente un 30% pertenecía a los “afectados”, es decir, aquellos a los que el ingreso de su hogar no les alcanza. De estos, el 77% indicó que ya desde hacía dos años su ingreso era insuficiente. En el otro extremo, entre quienes señalaron que no hubo crisis, un 26% era parte del grupo de los “beneficiados”, es decir, aquellos a los que el ingreso de su hogar les alcanza bien.

Los “afectados” fueron sobre todo trabajadores por cuenta propia, tanto en la zona urbana como en la rural -aunque el impacto en esta última fue mayor-; asalariados del sector privado de las zonas rurales y ocupados con altos niveles de educación. No obstante lo anterior, la significativa cantidad de mano de obra que tiene secundaria incompleta o menos, provocó que las personas en esta condición representaran dos de cada tres “afectados”.

Una de cada tres personas “afectadas” indicó que perdió su trabajo, aunque el 56% había encontrado uno nuevo. Entre quienes continuaban desempleados, la mitad señaló que el ingreso de su hogar no les alcanzaba y tenían dificultades.

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. En

esta sección el análisis se enfoca en la inversión social pública, su financiamiento, estrategias e impactos, en el entendido de que constituye la principal herramienta para compensar las desigualdades generadas por la dinámica económica y para establecer una mejor plataforma para el desarrollo humano. Cabe recordar que muchos de los logros alcanzados por Costa Rica en equidad e integración social se deben en buena medida a una inversión social sostenida en el tiempo, con efectos redistributivos progresivos. Sin embargo, lograr esto no siempre ha sido fácil y posible. En los años ochenta, por efecto de la crisis económica, la inversión social se redujo, y aunque en los años noventa volvió a crecer, el país no ha podido recuperar los niveles de inversión per cápita que tenía en la década de los setenta. En los últimos cuatro años se registró un aumento sostenido en la inversión social pública; sin embargo, para el 2009 la inversión por persona fue un 9% inferior a la ejecutada en 1980.

Este apartado ofrece un panorama sobre los avances, retrocesos y desafíos nacionales en la promoción del desarrollo humano mediante la inversión social pública. Se abordan tres temas principales: en primer lugar, la distribución de la inversión social entre la población; en segundo lugar, el impacto redistributivo que ésta tiene dentro de la sociedad costarricense y, en particular, en el combate a la pobreza y, en tercer lugar, la gestión de la política social.

Distribución socialmente diferenciada de la inversión social pública

Como se mencionó en la primera parte del capítulo, la inversión social pública (ISP) total supera los 3,5 billones de colones y en términos per cápita es cercana a 769.000 colones por año. Para una familia de cuatro miembros ello representa un monto mensual próximo a los 256.000 colones, equivalentes al salario mínimo de un trabajador especializado. Sin embargo, no todos los habitantes reciben esa cantidad por concepto de prestaciones sociales, por lo que este apartado analiza la distribución de la inversión social pública

CUADRO 2.17

Situación del ingreso del hogar en los últimos dos años. 2010

Situación actual del ingreso del hogar	Situación del ingreso del hogar en los últimos dos años			Total
	Aumentó	Permaneció igual	Disminuyó	
Les alcanza bien y pueden ahorrar	7,1	12,6	0,9	20,7
Les alcanza justo, sin grandes dificultades	9,6	22,1	6,0	37,7
No les alcanza y tienen dificultades	3,6	15,0	9,6	28,1
No les alcanza y tienen grandes dificultades	1,5	7,4	4,5	13,5
Total	21,9	57,1	21,0	100,0

Fuente: Rodríguez, 2010, con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

entre grupos de personas beneficiarias, y según clases sociales, grupos de edad, sexo y lugar de residencia.

La metodología seguida para estimar la inversión social depura la información de la STAP y la desagrega utilizando datos de las instituciones involucradas, por lo que difiere de las cifras presentadas en “Balance general” de este mismo capítulo³². La estimación realizada de la ISP por habitante para el Gobierno General ajustado no modifica la tendencia, pero el desempeño en el 2009 resulta un tanto menor que el cálculo de la STAP para el sector público en su conjunto (Trejos, 2010). Una vez estimada la inversión social, es posible clasificar los programas a través de los cuales los recursos se transforman en prestaciones para las personas, según los criterios aplicados para su acceso. De este modo se distinguen

cuatro tipos de programas: universales, restrictivos, contributivos y selectivos. La principal conclusión de este análisis es que, en Costa Rica, el grueso de la ISP se canaliza por medios programas universales, aquellos a los que todos los residentes del país tienen derecho a acceder.

Los programas o servicios universales representaron el 57% de la ISP total en el 2009 y tuvieron una expansión durante ese año. Los servicios educativos (educación general) absorbieron un 37% de la ISP en este tipo de programas y mostraron un amplio crecimiento real, al igual que el suministro de agua. Los servicios de salud, que abarcan casi la mitad de la ISP en este grupo, se contrajeron, lo mismo que los servicios municipales, pero sin anular la expansión de los programas en crecimiento (cuadro 2.18).

Los programas o servicios restrictivos, aquellos que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos previos (educación superior) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos), son limitados, pues recibieron un décimo de la ISP total. En su interior el rubro dominante fue la educación postsecundaria, con el 69% de la ISP, porcentaje que sube al 87% cuando se agregan los programas de capacitación. Si bien los servicios educativos fueron los de mayor peso y experimentaron una contracción, el fuerte crecimiento de los servicios culturales y recreativos y de la regulación del trabajo hizo que el conjunto creciera, aunque por debajo de los programas universales.

Los servicios contributivos corresponden a los programas de pensiones contributivas, que representaron algo

CUADRO 2.18

Inversión social pública total y per cápita, según criterio de acceso y programa. 2009 (total en millones de colones corrientes, per cápita en colones corrientes y porcentajes)

Criterio de acceso y programa	Inversión social pública (ISP)			ISP con respecto al PIB	Variación real 2008-2009	
	Total	Per cápita	Distribución		Total	Per cápita
Sector social total	3.554.893	769.194	100,0	21,2	3,2	1,6
Servicios universales	2.017.318	436.500	56,7	12,0	3,9	2,3
Educación general	738.650	159.826	20,8	4,4	14,4	12,6
Salud pública	37.002	8.006	1,0	0,2	-20,1	-21,4
Atención primaria	218.863	47.357	6,2	1,3	-0,6	-2,1
Atención curativa	750.573	162.406	21,1	4,5	-0,1	-1,6
Suministro de agua	68.283	14.775	1,9	0,4	4,9	3,2
Servicios municipales	203.947	44.129	5,7	1,2	-4,5	-6,0
Servicios restrictivos	353.739	76.541	10,0	2,1	2,1	0,5
Educación postsecundaria	245.635	53.149	6,9	1,5	-1,0	-2,6
Formación profesional	62.386	13.499	1,8	0,4	-3,6	-5,1
Servicios culturales y recreativos	32.085	6.942	0,9	0,2	38,5	36,4
Regulación del trabajo	13.634	2.950	0,4	0,1	32,7	30,6
Servicios contributivos	775.431	167.785	21,8	4,6	1,7	0,1
Pensiones IVM-CCSS	330.637	71.542	9,3	2,0	3,2	1,6
Presupuesto Nacional	444.794	96.243	12,5	2,6	0,6	-1,0
Servicios selectivos	408.404	88.369	11,5	2,4	3,5	1,9
Incentivos para estudiar	130.115	28.154	3,7	0,8	9,7	8,0
Nutrición (Cen-Cinai)	21.165	4.580	0,6	0,1	1,5	0,0
Pensiones no contributivas	84.810	18.351	2,4	0,5	3,6	2,0
Apoyo a grupos vulnerables	91.627	19.826	2,6	0,5	11,8	10,1
Servicios de vivienda	80.686	17.459	2,3	0,5	-11,7	-13,0

Fuente: Trejos, 2010, con base en información de la STAP y las instituciones involucradas.

más de una quinta parte de la ISP total en el 2009. Si bien su expansión fue modesta, ello se debió a la evolución de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, que absorben el 57% del gasto y que disminuyeron en términos reales per cápita durante ese año (Trejos, 2010).

Finalmente, los programas o servicios selectivos, dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, fueron los que más crecieron durante el 2009, después de los programas universales. Estos representaron el 11,5% de la ISP total y solo los vinculados con vivienda sufrieron una contracción. Ello refleja un esfuerzo por proteger la creación de capital humano entre la población infantil (programas universales y selectivos).

Una vez cuantificada la ISP para el 2009 y desagregada por programas, es posible avanzar en el análisis de la asignación final entre los distintos beneficiarios. Para ello se recurre a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC, para identificar a los usuarios efectivos de los programas sociales. La distribución de la inversión en prestaciones (consumo o transferencia recibida, según el caso) parte del supuesto de que existen costos medios iguales dentro de cada programa para los diferentes usuarios, independientemente de sus lugares de residencia. La asignación se realiza por clase social, grupo de edad, área geográfica y sexo.

La asignación de la ISP por clase social indica que, como era de esperar, hay importantes diferencias entre clases, pero que éstas no obedecen a un patrón muy definido de redistribución progresiva ni regresiva, aunque ciertamente las clases obreras tienden a recibir menos inversión que el resto. Como el tamaño poblacional de las clases es muy disímil, el análisis empleó el indicador de la ISP por persona (Trejos, 2010). Eliminado el grupo marginal de hogares no clasificados (1,4% de la población), solo hay dos clases sociales con una inversión por habitante por encima de la media y por las mismas fuentes: los hogares de inactivos y los hogares

de medianos empresarios y expertos. En los primeros la inversión per cápita casi duplica la media nacional y en los segundos resulta un 10% superior. Desde el punto de vista de la teoría social, estas clases no están ubicadas en posiciones preferentes de poder económico o político, aunque poseen una estrecha relación con el Estado, pues en ellas hay una fuerte presencia de empleados o ex empleados públicos. Sorprende que para ambos grupos el sector de seguridad social, y en particular las pensiones contributivas, sea la principal fuente de la inversión social pública recibida, complementada en los hogares de inactivos con programas selectivos del mismo sector. Cabe agregar que estos son los grupos con menor uso de los programas universales.

Las clases intermedias y la de pequeños propietarios muestran una inversión social per cápita inferior al promedio nacional (entre el 91% y el 95%), pero superior a las prestaciones que reciben las clases obreras. Tienen tamaños poblacionales similares (cerca del 19% cada una) y obtienen alrededor del 18% de la ISP total. En ambos predominan los programas universales, aunque las clases intermedias acceden a mayores recursos de la seguridad social y en especial de las pensiones contributivas y la educación superior, como cabe esperar debido a la presencia de un importante contingente de funcionarios públicos dentro de ellas (cuadro 2.19).

Las clases obreras son las que menos reciben las prestaciones de la inversión social: entre ellas la ISP per cápita oscila entre el 83% y el 91% de la media nacional, es decir, se ubican claramente por debajo del promedio. Tienen en común que los programas universales son su principal fuente de ISP. Cerca de tres de cada cuatro colones captados provienen de programas universales. Los obreros urbanos muestran un mayor acceso a programas contributivos y restrictivos, en tanto que los agrícolas obtienen mayores recursos de los programas selectivos. Finalmente, los otros trabajadores, como categoría residual y pequeña (6% de la población), también reciben por debajo de

la media nacional y comparten con los obreros el gran peso de los programas universales en la canasta de ISP recibida (61%), aunque en una proporción un tanto menor que estos. La otra fuente importante para ellos son los programas selectivos, aunque muestran un mayor acceso a los programas contributivos que los grupos obreros, lo que de paso sugiere que son un segmento más heterogéneo.

El estudio de la distribución de la ISP según el ciclo de edad de las personas es importante, pues permite examinar si las políticas públicas están o no relegando a grupos que, por su situación vital, no tienen “voz” ni poder político (niños, por ejemplo) y concentrándose en los que sí los tienen (adultos o personas mayores). De nuevo, el análisis parte de un supuesto: que el miembro del hogar que recibe el beneficio de la inversión es el que se apropia de éste, lo cual no necesariamente es cierto en el caso de las transferencias. Se trata, sin embargo, de un supuesto indispensable en ausencia de información acerca del funcionamiento de las economías familiares (Trejos, 2010). Tal como se hizo con las clases sociales, el indicador empleado es la ISP por persona. Los resultados muestran que en Costa Rica la inversión social no se distribuye de manera sistemática en contra de los sectores que, en principio, pueden catalogarse como “débiles” (cuadro 2.20).

Ciertamente, la primera infancia (niños menores de seis años) recibe una ISP por persona que apenas equivale a tres cuartas partes de la que obtiene la población total como promedio. Esa inversión se concentra en los servicios de salud (65%), que junto a la educación preescolar llega a representar el 87% de la ISP total percibida (programas universales). Sin embargo, los niños de 6 a 11 años captan una ISP per cápita que resulta un 39% superior al promedio, mientras la correspondiente a los jóvenes de 12 a 17 años supera el promedio nacional en un 25%; en estos casos la ISP proviene sobre todo de los servicios educativos (71%) y los programas universales (87% y 79%, respectivamente).

Los adultos en edades de entre 18 y 49 años, en principio los más involucrados

CUADRO 2.19

Inversión social pública por clase social, según sector y criterio de acceso. 2009
(total en millones de colones corrientes, per cápita en colones corrientes y porcentajes)

Indicador	Total del país	Clase social ^{a/}									
		CA	MEE	CI	PP	OA	OI	OS	OT	HI	NC
ISP total	3.554.893	94.274	398.763	609.673	649.624	260.171	340.660	404.698	182.908	546.218	67.903
Distribución relativa	100,0	2,7	11,2	17,2	18,3	7,3	9,6	11,4	5,1	15,4	1,9
ISP per cápita	769.377	559.044	849.323	697.105	729.107	700.921	665.747	639.359	669.273	1.502.830	1.058.233
Índice total país=100	100,0	72,7	110,4	90,6	94,8	91,1	86,5	83,1	87,0	195,3	137,5
Composición											
Por sector	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	33,1	37,3	28,9	36,1	38,5	36,2	36,5	42,6	39,4	13,5	27,9
Salud	28,9	15,8	16,6	24,7	36,4	41,5	39,0	34,1	24,5	18,2	53,4
Seguridad social	27,2	33,6	45,5	26,9	13,5	9,8	10,3	11,7	23,7	62,9	8,3
Vivienda y territorio	9,9	11,8	8,1	11,1	10,7	11,9	13,1	10,4	11,3	4,9	9,7
Cultura y recreación	0,9	1,4	0,9	1,1	0,9	0,6	1,1	1,1	1,0	0,4	0,7
Por criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Políticas universales	56,7	39,2	34,5	53,9	68,2	71,8	73,4	74,1	61,1	30,5	82,0
Políticas restrictivas	10,0	26,2	18,8	14,8	10,1	3,8	7,4	8,1	6,4	3,0	4,0
Políticas contributivas	21,8	32,4	44,8	24,1	10,1	2,2	6,6	6,1	9,1	51,3	5,6
Políticas selectivas	11,5	2,2	1,9	7,2	11,6	22,2	12,6	11,6	23,4	15,2	8,4
Población (EHPM)	4.620.482	168.634	469.507	874.579	890.987	371.185	511.696	632.975	273.293	363.460	64.167
Distribución relativa	100,0	3,6	10,2	18,9	19,3	8,0	11,1	13,7	5,9	7,9	1,4

a/ Siglas del encabezado: CA: clase alta, MEE: medianos empresarios y expertos, CI: clases intermedias, PP: pequeños propietarios, OA: obreros agrícolas, OI: obreros industriales, OS: obreros en servicios, OT: otros trabajadores, HI: hogares de inactivos, NC: no clasificables.

Fuente: Trejos, 2010, con base en información de la STAP, instituciones involucradas y las EHPM, del INEC.

CUADRO 2.20

Inversión social pública por grupo de edad, según sector o criterio de acceso. 2009
(total en millones de colones corrientes, per cápita en colones corrientes y porcentajes)

Indicador	Total del país	Niños (0 a 5 años)	Escolares (6 a 11 años)	Colegiales (12 a 17 años)	Adultos (18 a 49 años)	Mayores (50 o más)
ISP total	3.554.893	235.661	487.430	518.563	1.146.360	1.166.879
Distribución relativa	100,0	6,6	13,7	14,6	32,2	32,8
ISP per cápita	769.377	574.228	1.068.076	957.818	502.756	1.251.784
Índice total país=100	100,00	74,60	138,80	124,50	65,30	162,70
Composición						
Por sector	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Educación	33,10	20,30	71,80	71,40	34,20	1,50
Salud	28,90	64,70	20,00	15,80	41,20	19,20
Seguridad social	27,20	0,10	0,00	4,10	8,10	72,90
Vivienda y territorio	9,90	13,80	7,60	8,20	15,10	5,80
Cultura y recreación	0,90	1,10	0,60	0,60	1,40	0,60
Por criterio de acceso	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Políticas universales	56,70	87,10	87,40	78,50	60,90	24,00
Políticas restrictivas	10,00	1,10	0,60	1,50	27,50	2,20
Políticas contributivas	21,80	0,00	0,00	0,20	1,70	64,70
Políticas selectivas	11,50	11,80	11,90	19,80	9,90	9,10
Población (EHPM)	4.620.482	410.397	456.363	541.400	2.280.150	932.172
Distribución relativa	100,0	8,9	9,9	11,7	49,3	20,2

Fuente: Trejos, 2010, con base en información de la STAP, instituciones involucradas y las EHPM, del INEC.

en la vida política del país y los plenamente activos desde el punto de vista económico, son los que reciben una menor ISP por persona, cerca de dos tercios del promedio nacional, y en ella adquieren protagonismo los servicios de salud y los de educación vinculados a programas restrictivos (educación superior y capacitación). En cambio, los adultos de mayor edad (50 o más años), son los que obtienen una mayor ISP por persona (63% por encima del promedio) debido sobre todo a la concentración en este grupo etario de los pagos de las pensiones contributivas (65% de la ISP recibida), aunque también captan mayores recursos absolutos provenientes de los programas de salud. Esto plantea un problema distributivo, ya que los pagos por pensiones contributivas se concentran en el quintil más rico de la escala social. Este grupo, entonces, capta un tercio de toda la ISP, pese a que representa solo la quinta parte de la población nacional. Esto muestra la fuerte presión que sobre los recursos públicos, y sobre la equidad, generará en el futuro el rápido proceso de envejecimiento de la población que vive el país (Trejos, 2010).

Cabe agregar que, entre 1990 y 2003, la ISP total creció en mayor medida a favor de la población de mayor edad, acorde con la expansión de las pensiones contributivas. No obstante, cuando se considera el crecimiento de la población en cada grupo de edad, se comprueba que la ISP per cápita tuvo un comportamiento más favorable hacia la población infantil, apoyada por el aumento de la ISP educativa. En el período más reciente (2003 a 2009), la sostenida prioridad en la inversión educativa y el incremento de los programas selectivos relacionados con los incentivos para estudiar, apoyan esta tendencia hacia una mayor inversión social en la población infantil (menores de 18 años). Vistos los últimos veinte años, la población infantil figura como el grupo que recibe la mayor proporción de la ISP total, particularmente aquella vinculada con el ciclo escolar (escolares y colegiales), pues la primera infancia sigue mostrando cierto estancamiento relativo.

El estudio de la distribución de la inversión social pública por zona de residencia no muestra diferencias importantes: las magnitudes de la ISP total captadas por las zonas urbanas, ya sean de la región Central o del resto del país, son similares. Los datos sugieren que entre 1990 y 2003 se favoreció más claramente a las zonas rurales y a las regiones periféricas (expansión de la educación general), mientras que entre 2003 y 2009 las zonas urbanas parecen más beneficiadas y por regiones el panorama es más disperso. Los programas universales aportan en mayor medida a las regiones periféricas, los programas restrictivos tienen mayor presencia en la región Central, en tanto que los programas selectivos aumentan su importancia relativa y su volumen de inversión en las regiones periféricas.

La región Chorotega es la que ostenta la mayor ISP por habitante (10% por encima de la media), mientras que las Huetares (Norte y Atlántica) son las que aparecen con un menor apoyo estatal por persona. Además, al comparar los años 1990, 2003 y 2009 la región Chorotega exhibe el mayor crecimiento de la ISP per cápita en el período. Esto le ha permitido pasar de una situación relativamente relegada en 1990, a convertirse en la región con mayor ISP por habitante, superando desde inicios de la década a la región Central. En el mismo período, las regiones Brunca y Norte mostraron una amplia expansión de la ISP por habitante, en tanto que la región Huetar Atlántica tuvo una contracción real de su ISP per cápita.

Por sexo, la población femenina en su conjunto recibe una ISP mayor que la de su contraparte masculina, sobre todo por un mayor uso de los servicios de salud, que más que contrarresta el mayor acceso de los hombres a la seguridad social y, en particular, a las pensiones contributivas. La población en hogares a cargo de una mujer también recibe una ISP mayor que cuando un hombre está al frente, pero debido a una más amplia cobertura de los programas selectivos y las pensiones por viudez. Comparativamente, en el período las mujeres han visto crecer la ISP dirigida hacia ellas con más rapidez

que los hombres. Esto ha permitido pasar de una ISP por persona menor para las mujeres en 1990, a la situación contraria desde inicios del 2000. En el primero de esos años ellas recibían una ISP por habitante que equivalía al 94% de lo percibido por los hombres; para el 2003 ya los superaban en un 7% y para el 2009 la diferencia a su favor resultó del 12% (Trejos, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL**, véase Trejos, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social

El estudio de la distribución de la ISP entre los hogares según su nivel de ingreso sugiere que, desde 1990, esta inversión ha tenido un significativo y creciente impacto redistributivo en la sociedad costarricense. Ya en el Décimo Informe se había llegado a una conclusión similar, a partir de un ejercicio que comparó los efectos de la ISP en 1990 y 2002. Además del amplio y creciente impacto redistributivo, se determinó que éste no alcanzaba para revertir el proceso de concentración que mostraba la distribución del ingreso familiar generado en la economía real. El cuadro 2.21 presenta la estimación para el año 2009, la cual corrobora que, durante el período 2002-2009, las tendencias encontradas para la década anterior continuaron desplegándose (Trejos, 2010).

El ejercicio parte de la estimación de los ingresos autónomos de las familias (es decir, los ingresos que perciben por su participación en el mundo laboral o como resultado de su propio esfuerzo). La medición de la desigualdad en el ingreso autónomo se hace por medio de un índice de Gini, más estrictamente un “cuasi Gini”, pues se calcula sobre el ingreso familiar total y los hogares se ordenan según el ingreso familiar per cápita. En el 2009, el cuasi Gini del ingreso autónomo fue de 0,45, en contraste con 0,37 en 1990 y 0,43 en 2002.

CUADRO 2.21

Impacto redistributivo de la inversión social pública. 2009 (colones corrientes por familia al mes)

	Ingreso familiar total mensual ajustado ^{a/}			
	Autónomo	Inversión social	Disponible	Variación ^{b/}
Familia promedio	716.114	180.883	896.997	25,3
Coefficiente de Gini ^{c/}	0,4524	-0,186	0,3236	-0,1287
Relación de ingresos				
Relación entre el décimo decil y el primero	31,2	0,3	6,9	
Relación entre el quinto quintil y el primero	12,3	0,4	4,6	

a/ Ingreso ajustado por subdeclaración, según estimación exógena a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso.

b/ Se refiere a la variación porcentual del ingreso familiar disponible, con respecto al ingreso familiar autónomo.

c/ Más estrictamente es un "cuasi Gini", pues se calcula sobre el ingreso familiar total y las familias se ordenan en deciles según su ingreso familiar per cápita.

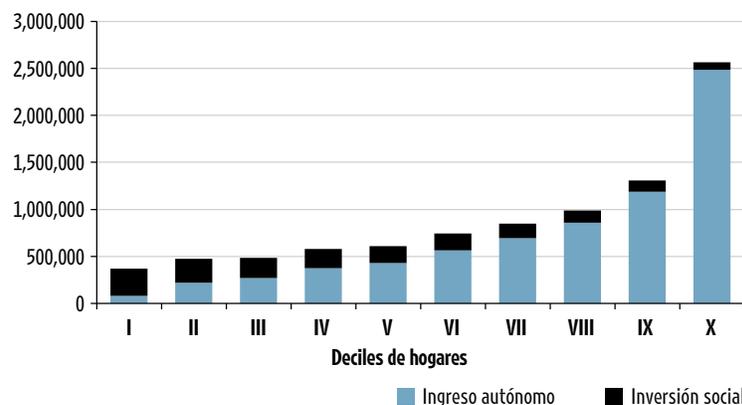
Fuente: Trejos, 2010, con base en la EHPM del INEC, e información de STAP, BCCR y otras instituciones públicas.

El segundo paso es el examen de la distribución de la ISP, neta de las pensiones contributivas pues éstas son parte del ingreso autónomo, entre las familias. Esta distribución tiene un carácter muy progresivo, pues arroja un cuasi Gini de -0,19. El hecho de que sea negativo significa que favorece más que proporcionalmente a los más pobres. En 1990 este coeficiente era cercano a cero, pero positivo (0,02) y para el 2002 resultó también cercano a cero, pero negativo -0,004. Esto implica una distribución de la ISP bastante proporcional y un aumento en su progresividad en la última década.

El tercer paso es incorporar la inversión social como un ingreso en especie de los hogares, para arribar así al ingreso familiar disponible y examinar la desigualdad resultante. Esto permite comparar las diferencias en la distribución de los ingresos entre los hogares "antes" y "después" de recibir las prestaciones de la ISP. Cuando se hace ese ejercicio, el coeficiente de Gini cae a 0,32, es decir, se produce una reducción de casi trece puntos porcentuales. La disminución fue de seis puntos porcentuales en 1990 y de nueve puntos en 2002. Se concluye entonces que el efecto redistributivo de la inversión social logró revertir el aumento de la desigualdad observado entre 2002 y 2009 en el ingreso

GRAFICO 2.18

Ingreso familiar mensual disponible, por fuente, según deciles de hogares^{a/}. 2009



a/ Hogares ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita autónomo, del 10% más pobre (primer decil) al 10% más rico (décimo decil).

Fuente: Trejos, 2010, con base en la EHPM del INEC, e información de STAP, BCCR y otras instituciones públicas.

disponible de los hogares, aunque esa desigualdad se mantuvo por encima de la que existía en 1990.

El impacto redistributivo se refleja en un incremento de más de tres veces en el ingreso familiar del primer decil y de más del doble en el segundo (gráfico 2.18). Ello reduce las distancias entre los ingresos extremos, como se observa en las relaciones entre los deciles y quintiles extremos. Los primeros pasan

de 31 veces a 7 veces, y por quintiles se pasa de 12 a 5 veces.

En conclusión, la ISP en Costa Rica, basada fundamentalmente en programas de carácter universal, tiene un notable efecto redistributivo en la población, el cual ha crecido de modo sustancial en las últimas décadas, pero no alcanza a revertir el aumento de las desigualdades generadas en la economía real (Trejos, 2010).

La inversión social selectiva es muy progresiva, pese a filtraciones

Este acápite pone atención a un modo específico mediante el cual la inversión social pública compensa la desigualdad social: los programas selectivos, dirigidos a grupos relegados del acceso a las oportunidades. Aunque, como se ha visto, estos programas son minoritarios dentro de la política social (concentran cerca del 10% de la ISP), son importantes por estar orientados a poblaciones vulnerables. El análisis permite determinar si programas diseñados para mejorar las condiciones de vida de ciertos segmentos de la población tienen, efectivamente, los impactos esperados. La principal conclusión es que, pese a las distorsiones -denominadas aquí “filtraciones”, es decir, captación de recursos por parte de personas que no pertenecen a la población meta- los programas focalizados tienen efectos significativos y positivos en el esfuerzo por abatir la pobreza.

El apartado se organiza en tres partes. En la primera se analizan los dos principales programas de focalización utilizados por la administración Arias (2006-2010) para combatir la pobreza: el régimen no contributivo de pensiones (RNC), que atiende a adultos mayores en condición de pobreza, y el programa “Avancemos”, que otorga becas a estudiantes, generalmente de hogares de bajos ingresos, para que concluyan sus estudios secundarios. La segunda parte examina los demás programas focalizados que, pese a no haber tenido una alta prioridad en el Gobierno anterior, desde hace décadas son instrumentos importantes, ya afianzados, para combatir la pobreza. Por último, la tercera parte se centra en determinar la magnitud de las filtraciones existentes en los programas focalizados.

Las transferencias del RNC y de “Avancemos” alivian la incidencia de la pobreza

El programa de RNC cobró relevancia como instrumento para combatir la pobreza a partir de julio del 2006, cuando por instancia del Gobierno la CCSS elevó el monto mensual de la pensión:

ésta se duplicó, al pasar de 17.500 a 35.000 colones. La pensión vigente a partir de febrero del 2009 ascendió 66.125 colones. Según cifras oficiales, a julio del mismo año el total de pensionados era de 81.743 personas, para un costo anual del programa de 78.431 millones de colones³³ (0,47% del PIB).

La EHPM del 2009 identificó 82.729 personas beneficiarias del RNC, cifra bastante similar al registro administrativo. Para aproximar el impacto de estas pensiones en la pobreza, en las últimas entregas del Informe se han comparado las situaciones “sin pensión con pensión”³⁴. El 2009 no fue la excepción, y los resultados obtenidos se presentan en el cuadro 2.22, que además incluye las cifras registradas a partir del 2006, con fines comparativos. En el año 2009 las pensiones no contributivas redujeron la pobreza total en -1,9 puntos porcentuales con respecto a la situación “sin pensión”, magnitud igual a la de 2008. En el caso de la pobreza extrema el impacto fue aun mayor, de -2,3 puntos porcentuales, y superior al reportado en 2008, cuando la caída fue de -2 puntos porcentuales (Sauma, 2010).

Al estimar para el 2009 el impacto del RNC sobre la pobreza, por zona y regiones, se perciben efectos claramente diferenciados. La repercusión de las pensiones en el área rural es casi el doble que en la urbana, tanto en la pobreza total como en la extrema. Por regiones el mayor efecto se presenta en la Chorotega, también en ambos indicadores. En la pobreza total el segundo lugar lo tiene la región Pacífico Central, mientras que en la pobreza extrema corresponde a la Brunca. El menor impacto de este programa se da en la región Central, seguida por la Huetar Atlántica.

Por último, el análisis de la progresividad del RNC arroja que, en efecto, se trata de un programa muy progresivo: su inversión está concentrada en las personas de menores ingresos. A esta conclusión se llegó luego de ubicar a los hogares según deciles de ingreso per cápita “sin pensión”, a fin de conocer la situación del hogar del pensionado no contributivo sin considerar el monto

de la transferencia. En el 2009 casi la mitad de los pensionados pertenecía al primer decil, es decir, eran personas que estaban en pobreza extrema o cerca de ella, y un 13,2% se ubicaba en el segundo decil, de forma tal que el 60,5% de los pensionados eran pobres. Un 9,2% correspondía al tercer decil, es decir, eran personas vulnerables según lo expuesto anteriormente en este Informe. Sin embargo, cerca de un 25% de los beneficiarios del RNC (es decir, uno de cada cuatro), se encontraba en los deciles cuarto a décimo, por lo que deben considerarse como filtraciones. Este porcentaje no ha tenido variaciones significativas desde el 2006 (Sauma, 2010).

El segundo programa de transferencias que se examina en este apartado es “Avancemos”, creado en 2006 para promover la universalización de la educación secundaria. Hay que destacar que esta iniciativa no tiene como objetivo central reducir la pobreza, sino ayudar a los hogares pobres para que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, como principal mecanismo para romper el ciclo de transmisión intergeneracional de ese fenómeno. No obstante, se considera importante conocer su impacto inmediato sobre la pobreza. Para ello, nuevamente se aplicó la metodología que compara la situación “sin transferencia (beca)-con transferencia (beca)”. Los montos mensuales de la transferencia en el 2009 fueron iguales a los del 2008: 15.000 colones para séptimo año, 20.000 para octavo, 25.000 para noveno, 35.000 para décimo, 45.000 para undécimo y 50.000 para duodécimo. Para el año 2009, los registros administrativos documentaron que había alrededor de 150.000 beneficiarios activos y un costo total cercano a 50.000 millones de colones (0,30% del PIB). La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública alcanzó a un tercio de ellos, en contraste con un 9% en el 2006 (Sauma, 2010).

La EHPM del 2009 incluyó específicamente a “Avancemos” entre las becas que reciben los hogares; sin embargo, en la información recabada no siempre hay coincidencia entre el

CUADRO 2.22

Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2009

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2006				
Sin pensión	20,7		6,3	
Con pensión de 17.500 colones	20,2	-0,5	5,3	-1,0
Con pensión 35.000 colones	19,3	-1,4	4,4	-1,9
2007				
Sin pensión	18,3		5,3	
Con pensión de 40.250 colones ^{c/}	16,7	-1,6	3,3	-2,0
Con pensión de 50.000 colones	16,1	-2,2	3,1	-2,2
2008				
Sin pensión	19,6		5,5	
Con pensión de 57.500 colones	17,7	-1,9	3,5	-2,0
2009				
Sin pensión	20,4		6,5	
Con pensión de 66.125 colones	18,5	-1,9	4,2	-2,3
Por zona (2009)				
Urbana				
Sin pensión	19,4		5,0	
Con pensión	18,0	-1,4	3,4	-1,6
Rural				
Sin pensión	21,9		8,6	
Con pensión	19,2	-2,7	5,3	-3,3
Por regiones (2009)				
Central				
Sin pensión	16,7		4,6	
Con pensión	15,3	-1,4	3,1	-1,5
Chorotega				
Sin pensión	27,9		12,5	
Con pensión	24,1	-3,8	7,7	-4,8
Pacífico Central				
Sin pensión	29,3		9,1	
Con pensión	26,2	-3,1	5,6	-3,5
Brunca				
Sin pensión	33,6		13,1	
Con pensión	30,9	-2,7	8,5	-4,6
Huetar Atlántica				
Sin pensión	23,5		7,2	
Con pensión	21,6	-1,9	4,7	-2,5
Huetar Norte				
Sin pensión	19,9		7,1	
Con pensión	17,2	-2,7	4,2	-2,9

a/ Porcentaje de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza total o extrema.

b/ Impacto medido según la cantidad de puntos porcentuales en que cambia la incidencia de la pobreza total o extrema.

c/ El ajuste de las pensiones a 50.000 colones comenzó a regir en junio de 2007, pero se aprobó después de la fecha de pago de ese mes, por lo que se hizo un pago retroactivo de 15.000 colones. Sin embargo, al momento de la encuesta no todos los pensionados habían retirado esa diferencia, por lo que el 65% de los entrevistados declaró haber recibido 35.000 colones y el 35% restante reportó 50.000, para un promedio de 40.250 colones.

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

monto de la transferencia y el año cursado por los estudiantes³⁵. Para efectos del presente Informe, se seleccionaron solo aquellos casos en que se daba plena congruencia entre ambas variables. El total considerado es de 72.961 beneficiarios, cifra inferior a la reportada por la Secretaría Técnica del programa, de 125.524 estudiantes activos en el mes de julio. No obstante, aquí resulta prioritario sustentar el análisis en casos sobre los que se tiene total certeza de su participación en “Avancemos” (Sauma, 2010).

El impacto del programa en el 2009 se muestra en el cuadro 2.23, junto con los resultados de 2007 y 2008, que se incluyen con fines comparativos. En el año bajo análisis “Avancemos” logró una reducción de -0,4 puntos porcentuales en la pobreza, un impacto mayor en 0,2 y 0,1 puntos porcentuales que el de los años previos, respectivamente. En cambio, el impacto sobre la pobreza extrema se mantuvo en -0,2 puntos porcentuales.

En lo que concierne a la distribución de los beneficiarios por deciles de ingreso familiar per cápita, sin considerar el monto de la transferencia, en el 2009 se repitió la situación de años anteriores: cerca de la mitad de los becados pertenecía a hogares pobres y alrededor de un 15% a hogares vulnerables (tercer decil). Sin embargo, el porcentaje de beneficiarios provenientes de hogares de los deciles cuarto a décimo siguió aumentando, y en el 2009 uno de cada tres becados (33,9%) era miembro de esos hogares; este es un hecho que merece especial atención de las autoridades del IMAS.

Un aspecto relevante es que las mayores filtraciones se dan entre los estudiantes más avanzados. En el 2009, cerca de un 25% de los becados de séptimo y octavo grados pertenecía a hogares de los deciles cuarto a décimo, pero el porcentaje ascendía a alrededor de 40% para los de noveno, décimo y undécimo, y el máximo se presentaba en los estudiantes becados de duodécimo grado en los colegios técnicos, donde casi dos de cada tres (65,2%) provenían de esos hogares.

CUADRO 2.23

Estimación del impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2009

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2007				
Sin beca	17,0		3,5	
Con beca	16,7	-0,3	3,3	-0,2
2008				
Sin beca ^{c/}	17,9		3,7	
Con beca	17,7	-0,2	3,5	-0,2
2009				
Sin beca	18,9		4,4	
Con beca	18,5	-0,4	4,2	-0,25

a/ Porcentaje de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza total o extrema.

b/ Impacto medido según la cantidad de puntos porcentuales en que cambia la incidencia de la pobreza total o extrema.

c/ Estimación ajustada con respecto a la estimación publicada en el Decimoquinto Informe (18,2% y 3,9%, respectivamente).

Fuente: Sauma, 2010, a partir de las EHPM, del INEC.

hogares con problemas de vivienda, de modo que la cobertura del programa permaneció en torno al 39% de la población meta. El perfil de los jefes de los hogares beneficiados señala que el bono tiende a favorecer más a los encabezados por un hombre, pero ello es reflejo de la composición por sexo de la jefatura. También muestra un sesgo a favor de los hogares más jóvenes y es el programa selectivo con menos presencia relativa en las regiones periféricas (Trejos, 2010).

Coberturas y errores de focalización de los programas sociales selectivos

Al igual que en Informes anteriores, en esta sección se actualizan los indicadores de cobertura, filtraciones y exclusiones de los programas sociales selectivos más grandes y con mayor información en el tiempo, que corresponden a los analizados en el apartado anterior. Se utiliza la información de la EHPM, pues permite detectar posibles errores de focalización. Para este Informe las estimaciones se realizaron con base en el ingreso familiar autónomo per cápita (sin inversión social), y no con el ingreso familiar total per cápita empleado en ediciones pasadas, por lo que los resultados no son estrictamente comparables, en particular para el caso de las pensiones no contributivas y, en menor medida, para las becas y otras ayudas para estudiar. La valoración se hizo para dos poblaciones meta alternativas: los pobres (primer quintil o 20% más pobre) y los pobres más los vulnerables (40% más pobre).

Como ya se mencionó, el programa con mayor cobertura efectiva es el de comedores escolares, particularmente en la educación primaria, donde alcanza el 81,9%, mientras que los programas de transporte escolar, beca inicial y las ayudas del IMAS, sin considerar "Avancemos", son los de menor cobertura efectiva (cuadro 2.24). Esta situación es en general similar, ya sea que se tome el 20% o el 40% más pobre, lo que significa que tanto los grupos pobres como los vulnerables tienen beneficiarios en las mismas proporciones.

Otros programas sociales selectivos con escalas distintas

Este apartado caracteriza la cobertura y el perfil de los beneficiarios de otros programas sociales selectivos, utilizando los datos del módulo de programas sociales incorporado en las EHPM más recientes.

Los Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles, conocidos como Cen-Cinai, atienden especialmente a los menores de 6 años no escolarizados. Durante el 2009, los datos de la EHPM reportaron que 79.104 personas fueron beneficiarias de alguna de sus modalidades de atención. La cobertura de estos centros siguió expandiéndose, tanto en lo que concierne al número de usuarios como a los servicios brindados, aunque se mantuvo el predominio de la modalidad extramuros (entrega de leche y paquetes de alimentos). El perfil de la población atendida no mostró mayores cambios, aunque aumentó el sesgo en favor de las mujeres. Dado que el mayor crecimiento se ha dado en la atención extramuros, el sesgo rural en las regiones periféricas también se ha acrecentado, pese a que, en términos relativos, este programa es el que tiene más beneficiarios en esas localidades.

Los comedores escolares atienden sobre todo, aunque no en forma exclusiva, a los alumnos de educación primaria, ya que el 76% de los beneficiarios en el 2009 correspondió a ese nivel. Según los datos de la EHPM, 489.927 estudiantes recibieron los beneficios de este programa. En el último año se produjo un aumento de la cobertura, que permitió recuperar parcialmente las contracciones de los dos años previos. Al parecer este incremento favoreció más a los alumnos de preescolar y secundaria. Todos estos resultados llevaron a que los comedores escolares se constituyeran en el programa selectivo con mayor cobertura, ya que en el 2009 el 58% de los estudiantes de centros públicos informó que estaba asistiendo a ellos.

El bono familiar de la vivienda es uno de los pocos subsidios dirigidos al grupo familiar y el único que implica una transferencia de capital cuyos beneficios se mantienen y disfrutan en el largo plazo. Los beneficiarios, hogares o personas, aumentaron en el último año, y alcanzaron un acumulado de 215.907 hogares según la EHPM. Sin embargo, este incremento es igual al ritmo de crecimiento de los

CUADRO 2.24

Indicadores de acceso y enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2009 (porcentajes)

Programa	Cobertura efectiva ^{a/}		Cobertura potencial ^{b/}		Filtraciones ^{c/}		Exclusiones ^{d/}	
	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre	20% pobre	40% pobre
Asegurado por Estado en seguro de enfermedad y maternidad (SEM)	36,2	31,5	59,9	37,5	39,6	16,1	63,4	68,3
Centros infantiles (Cen-Cinai)	24,7	21,4	46,3	25,9	46,6	17,2	75,2	78,6
Comedores escolares	60,8	58,5	159,5	86,9	61,9	32,7	39,1	41,5
Preescolar	67,0	71,7	194,4	107,7	65,5	33,5	33,0	28,4
Primaria	81,9	80,8	212,1	117,9	61,4	31,5	18,1	19,2
Secundaria	28,0	24,7	75,1	39,7	62,7	37,8	71,9	75,3
Becas para estudiar y "Avancemos"	39,0	34,3	79,8	42,9	51,1	20,0	60,5	65,4
Primaria	31,6	28,1	57,9	32,2	45,5	12,7	68,1	71,7
Secundaria	50,3	42,9	105,7	55,5	52,4	22,6	49,2	56,8
Universitaria	44,1	40,2	180,6	73,7	75,6	45,5	53,8	57,9
Bono o beca inicial	8,6	7,9	18,0	9,8	52,3	19,8	91,4	92,1
Primaria	9,1	8,6	18,5	10,3	50,8	16,1	90,9	91,4
Secundaria	7,8	6,8	17,4	9,2	54,9	25,7	92,1	93,2
Transporte escolar en zona rural	8,2	8,4	20,0	11,2	59,0	24,8	91,8	91,6
Primaria	1,0	1,4	3,3	1,8	69,0	25,1	99,0	98,6
Secundaria	25,9	26,4	61,0	35,2	57,6	24,8	74,1	73,6
Ayudas del IMAS (hogares)								
Sin "Avancemos"	7,2	5,8	14,6	7,1	50,9	19,0	92,7	94,1
Con "Avancemos"	20,3	15,9	41,9	20,5	51,6	22,5	79,2	83,8
Pensiones no contributivas	52,0	42,2	80,8	51,2	35,7	17,7	45,8	56,5

a/ Beneficiarios de la población meta como porcentaje de la población meta. Las poblaciones meta consideradas son: personas no aseguradas o aseguradas por el Estado (SEM), menores de 7 años no atendidos por el MEP (centros infantiles), estudiantes de la educación básica en centros públicos (comedores escolares y otros incentivos para estudiar), hogares pobres (IMAS) y personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas).

b/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

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

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

Fuente: Trejos, 2010, a partir de la EHPM, del INEC.

Las diferencias más marcadas se dan en las becas y el RNC, que corresponden a programas con coberturas efectivas intermedias. Los Cen-Cinai se mantienen como un programa con poca cobertura, ya que solo atienden efectivamente a cerca de una cuarta o quinta parte de su población meta, aunque con mejoras en el último año.

La cobertura potencial, es decir, el número de beneficiarios totales como porcentaje de la población meta, muestra que algunos programas podrían atender a la totalidad de la población meta si ésta se limitara al 20% más pobre. Estos serían los casos de los comedores escolares (excepto en secundaria) y las ayudas monetarias

para estudiar (salvo en primaria). Los comedores escolares mantendrían la capacidad de atender a la totalidad de los escolares aun si la población meta se ampliara al 40%.

En el resto de los programas, su tamaño (número de beneficiarios) resulta insuficiente para atender a la totalidad de la población meta, incluso restringiéndola al 20% más pobre. Esto revela la existencia de problemas de escala en los programas y torna relevante el tema de quién decide y cómo decide a quién se atiende y a quién no (Trejos, 2010).

Las filtraciones, expresadas en el porcentaje de beneficiarios que no pertenecen a la población meta, exhiben

niveles elevados cuando esta última se restringe al 20% más pobre. Las becas en la educación superior son las que muestran más filtraciones, seguidas por los comedores escolares, aunque en general los incentivos para estudiar se mantienen como los programas con más deficiencias en este ámbito. Las ayudas del IMAS presentan filtraciones cercanas al 50%, mientras que los programas con menos problemas de este tipo son los Cen-Cinai, el aseguramiento por parte del Estado y las pensiones no contributivas. En este caso la definición de la población meta sí importa, y cuando se amplía al 40% las fluctuaciones se reducen a cerca de la mitad en la mayoría de los programas.

Solo en los comedores escolares y las becas en la educación superior se observan reducciones menores.

Finalmente, las exclusiones, entendidas como el opuesto de la cobertura efectiva, aumentan en la medida en que decrece la cobertura efectiva. Entonces, son menores en los comedores escolares (excepto en secundaria) y alcanzan valores altos (por encima del 90%) en incentivos para estudiar como el transporte escolar, la beca inicial y las ayudas del IMAS (sin “Avancemos”).

El bono familiar de vivienda (BFV) requiere un tratamiento especial por dos razones: la primera es que existe una amplia diferencia cuando la atención se pone en el acumulado de los beneficiarios o en los beneficiarios recientes; la segunda es que la legislación identifica a la población meta con base en el ingreso total y no en el per cápita y en tramos de salarios mínimos. En concreto, la población meta está constituida por los hogares con ingresos familiares totales inferiores a cuatro salarios mínimos del trabajador no calificado de la construcción. Dadas estas particularidades, se ha preparado un cuadro especial (2.25).

Solo cuando se consideran el 20% más pobre de los hogares y los beneficiarios acumulados, el programa aparece sobredimensionado. Cuando se pasa al 40% más pobre los bonos entregados desde 1987 ya no alcanzan para atender a la población meta, y cuando se compara con la población meta de ley, solo se habría podido cubrir a cerca de la mitad de ella. Cuando se miran solo los beneficiarios recientes, la cobertura potencial no llega al 20% en el mejor de los casos.

Por el contrario, la cobertura efectiva es bastante similar cuando se analiza el acumulado sin distinción de la población meta de que se trate, lo que refleja una distribución muy proporcional entre los distintos estratos. Cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes, la cobertura potencial sí muestra ciertas diferencias, y por ende exclusiones, pero ambas se caracterizan por ser muy limitadas (por debajo del 10%), lo que hace de este uno de los programas con menor cobertura efectiva anual.

Las filtraciones pasan del 73% para el 20% más pobre, al 15% para los

cuatro estratos cuando se considera el acumulado de beneficiarios, pero son menores cuando la atención se pone en los beneficiarios recientes, acorde con lo señalado anteriormente. Sin embargo, las filtraciones siguen siendo significativas, pues llegan al 57% cuando se establece como población meta el 20% más pobre, aunque resultan de solo un 7% cuando se utiliza la población meta legal (Trejos, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS, véase Trejos, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la política social

Luego de examinar los efectos redistributivos de la inversión social pública y sus distorsiones, este apartado se centra en la gestión de la política social, un tema de gran importancia porque afecta la sostenibilidad y la eficacia de la acción pública a lo largo del tiempo. El tema es muy amplio y complejo, debido a la gran cantidad de instituciones y programas mediante los cuales el Estado costarricense canaliza la inversión social, por lo que no resulta posible una evaluación comprensiva. Además, como se comenta más adelante, los sistemas de información de las instituciones públicas no poseen un componente de monitoreo y seguimiento de impactos específicos ni de valoración del costo/beneficio de las acciones emprendidas. La única fuente para evaluar algunos impactos es la EHPM, pero ella no permite un estudio en profundidad de los programas. Dada a esta situación, el presente apartado aborda el tema de la gestión de manera selectiva, centrando la atención en temas singulares y sin efectuar inferencias para el conjunto. En esta oportunidad se analizan tres temas relevantes: la situación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), una herramienta de política pública clave para el financiamiento de los programas sociales selectivos; la evaluación realizada por la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de

CUADRO 2.25

Indicadores de acceso y enfoque del programa bono familiar de vivienda (BFV). 2009 (porcentajes)

Indicador	Poblaciones meta alternativas ^{a/}		
	20% más pobre ^{b/}	40% más pobre ^{b/}	Primeros cuatro estratos ^{c/}
Beneficiarios acumulados			
Cobertura potencial	162,1	83,3	48,4
Cobertura efectiva	43,4	44,1	41,0
Filtraciones	73,2	47,1	15,3
Exclusiones	56,6	55,9	59,0
Beneficiarios en el último año y medio			
Cobertura potencial	19,4	10,3	5,7
Cobertura efectiva	8,4	6,7	5,3
Filtraciones	56,7	34,5	7,4
Exclusiones	91,6	93,3	94,7

a/ Hogares en viviendas no propias, propias en tugurio o propias por BFV, más el criterio adicional de ingreso.

b/ Según ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir transferencias estatales.

c/ Según salario mínimo del trabajador no calificado e ingreso familiar total.

Fuente: Trejos, 2010, a partir de la EHPM, del INEC.

la administración Arias, y un esbozo general de la propuesta del nuevo Gobierno para atender el tema social.

Pese a reforma, persiste debilidad en las finanzas del Fodesaf

En anteriores ediciones este Informe llamó la atención sobre la debilidad que mostraron las finanzas del Fodesaf durante buena parte de la década del 2000, cuando las administraciones sistemáticamente incumplieron la obligación de asignarle los recursos estipulados por ley, equivalentes al 20% de la recaudación del impuesto sobre las ventas. En forma simultánea, a través de distintas leyes se establecían destinos específicos para los recursos del Fondo, y se limitaban sus potestades de evaluación y seguimiento.

Cuando la administración Arias decidió impulsar ciertos programas selectivos (pensiones no contributivas, “Avancemos”, comedores escolares y Cen-Cinai) cuya fuente de financiamiento es el Fodesaf, se encontró que cerca del 80% de los recursos estaba comprometido por ley; en otras palabras, que el Fondo no podía financiar estos programas pues sus recursos se diluían en otros destinos no prioritarios para el Gobierno de turno. Ello llevó a transferir directamente los fondos necesarios, mientras en forma paralela se promovía la aprobación legislativa de una reforma al marco legal del Fodesaf, cosa que se logró a finales del 2009. La reforma entró en vigencia en el 2010 (Trejos, 2010).

La nueva normativa reduce las asignaciones específicas del Fodesaf a cerca del 50% de lo estipulado en la ley original, aunque este porcentaje resulta difícil de cuantificar, pues se imponen límites mínimos y por medio de transitorios se fijan límites absolutos reales a los programas existentes (en sus transitorios V y VI, la Ley 8783 establece que “los montos no pueden ser menores a los asignados en el 2009”). Además se sustituye el financiamiento transferido desde el Gobierno Central, al desligarlo del impuesto de ventas y establecerlo como un múltiplo del salario base del Poder Judicial. Ello no resuelve necesariamente la vulnerabilidad del finan-

ciamiento proveniente del Presupuesto Nacional, pues resulta en una asignación adicional del gasto del Gobierno, sin contraparte de ingresos frescos. También se busca dotar de recursos a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) para mejorar su capacidad de evaluación, y se le entregan algunas herramientas legales para que avance en la recuperación de las deudas de patronos morosos con el impuesto del 5% sobre las planillas, que se mantienen.

El cuadro 2.26 muestra la evolución del Fodesaf en la última década, incluyendo los recursos presupuestados para el 2010 bajo la nueva ley. Allí se aprecia que la administración anterior, si bien realizó transferencias fuera del Fondo, también le aportó ingresos reales adicionales, en particular durante 2007 y 2008, y además volvió a efectuar giros del Presupuesto Nacional. No obstante, los recursos y los gastos se contrajeron de nuevo en el 2009, de modo que el Gobierno no logró proteger al Fondo de las restricciones fiscales de ese año. El giro por fuera de Fodesaf es claro al constatar la pérdida de participación de éste en el financiamiento de los programas selectivos, pues pasó del 77% en el 2000 a solo el 41% en el 2009.

Para el 2010 se observa un fuerte aumento de los recursos, particularmente de los provistos por el Presupuesto Nacional, que pasan a representar el 44% de los ingresos totales del Fondo. Esto significa que este año Fodesaf verá incrementados sus recursos en un 88%, aunque parte de ese crecimiento proviene de la incorporación de los fondos que se estaban transfiriendo para financiar las pensiones no contributivas y el programa “Avancemos”. En todo caso, el Gobierno parece estar cumpliendo con el mandato presupuestario, pues a junio del 2010 había girado el 45% de los recursos, aunque el Fondo estaba más rezagado en el giro a las instituciones (38%). Si se asume que las instituciones podrán ejecutar todos los montos asignados, esto implicaría una casi duplicación del gasto, aunque con la salvedad señalada de que existe sustitución de fuentes. De cualquier forma, es claro que la estructura del gasto por

programas para el 2010 se ha modificado (Trejos, 2010).

Metas del sector social en el PND 2006-2010: resultados positivos, pero con problemas de gestión

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, en la sección correspondiente al Sector social y de lucha contra la pobreza (SSLCP) se incluyeron diez acciones estratégicas y 36 metas³⁶. Hacia fines del 2009, la Contraloría General de la República realizó tres estudios sobre el cumplimiento de algunas metas seleccionadas. El primero versó sobre la meta de la primera acción estratégica³⁷, referida al programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos”. El segundo trató dos metas de la séptima acción estratégica³⁸, dirigidas a aumentar la cantidad y el monto de las pensiones del régimen no contributivo. Por último, el tercer estudio examinó las metas de la décima acción estratégica, orientadas a la reducción de la cantidad de familias que habitan en asentamientos en precario y condición de tugurio³⁹ (Montiel, 2010).

Las evaluaciones realizadas indagaron aspectos como el cumplimiento de las metas, el origen y la veracidad de las cifras de ejecución reportadas, los criterios de pobreza utilizados para definir la población meta, la cobertura de la población objetivo y la existencia de filtraciones. El tercer estudio, sobre las metas en materia de asentamientos en precario y condición de tugurio, solo abarcó el primer aspecto mencionado. En el presente apartado se sintetizan los resultados obtenidos por la CGR, pero sin hacer referencia a los criterios de pobreza y al tema de las filtraciones, pues este último fue tratado en detalle en una sección anterior de este capítulo.

Para los programas “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones (RNC) se constataron cumplimientos de las metas en 2008 y 2009 (cuadro 2.27). En la reducción de la cantidad de familias que habitan en asentamientos en precario y condición de tugurio, se concluyó que en la contabilización de las metas se podrían estar reportando datos que corresponden a segmentos

CUADRO 2.26

Ingresos y gastos del Fodesaf. 2002-2010

(millones de colones del 2000 y porcentajes)

Rubro	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^{a/}
Ingresos efectivos reales	61.197	54.820	51.481	48.662	47.870	50.939	54.901	50.514	95.225
Variación porcentual	0,8	-10,4	-6,1	-5,5	-1,6	6,4	7,8	-8,0	88,5
Composición por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,1
Recargo sobre las planillas	61,5	75,7	82,4	89,6	95,7	96,6	92,2	93,7	54,1
Transferencias del Gobierno	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2	0,0	6,8	5,1	44,0
Recursos no utilizados	0,4	2,8	7,3	3,7	1,9	3,4	1,0	1,2	0,0
Intereses y recuperaciones	0,2	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Porcentaje recibido del impuesto de ventas	8,1	2,7	0,6	0,0	0,4	0,0	1,2	1,1	
Ingresos como porcentaje del PIB	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	
Gastos efectivos reales	60.673	50.886	50.210	48.453	46.069	50.737	54.589	48.524	95.223
Variación porcentual	-0,1	-16,1	-1,3	-3,5	-4,9	10,1	7,6	-11,1	96,2
Composición por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar de vivienda	32,4	36,5	34,3	33,9	34,7	34,9	34,3	33,2	19,8
Régimen no contributivo de pensiones	23,5	20,7	20,2	20,0	20,8	19,9	20,1	20,1	25,8
Comedores escolares	10,4	9,2	11,5	12,0	11,0	10,0	10,0	10,7	6,1
Centros infantiles (Cen-Cinai)	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6	4,1	4,6	5,0	3,3
Programas del IMAS	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4	7,0	7,5	7,5	22,7
Programas del PANI	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3	5,0	5,0	5,0	3,0
Resto de programas	13,3	15,9	16,0	17,4	16,2	19,1	18,4	18,5	19,3
Porcentaje del gasto asignado por leyes específicas	72,3	79,9	81,9	80,2	81,2	87,9	83,4	82,5	
Superávit	525	3.935	1.271	210	1.801	202	312	1.990	
Porcentaje de gastos efectivos	0,9	7,7	2,5	0,4	3,9	0,4	0,6	4,1	

a/ Cifras presupuestadas.

Fuente: Trejos, 2010, con información de Fodesaf.

de población diferentes a la población objetivo originalmente establecida, pues ni el Ministerio de Vivienda ni el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), cada uno dentro de sus competencias, implementaron los procedimientos y sistemas de información para atender con prioridad a la población meta del programa. Los datos específicos de ejecución que entregó el Banhvi a la Rectoría del SSLCP -y ésta al Mideplan- ascendieron a 14.961 familias durante el período 2007-2009, de las 19.127 que constituían la meta, lo que representa un logro del 78,2%. También se reportaron 6.023 familias atendidas mediante el bono colectivo, de 10.000 que conformaban la meta, lo que equivale a un 60,2% de cumplimiento.

En el caso de la meta relacionada con el programa "Avancemos", las cifras

reportadas por el IMAS a la Rectoría y a Mideplan se sustentan en los registros administrativos y sistemas de información de la entidad, en particular en el Sistema de Atención de Beneficiarios (Saben). Para el año 2009 el órgano contralor corroboró que, si bien ese sistema contiene la información de los estudiantes que se han beneficiado con los subsidios del programa, algunos campos de la base de datos requieren depuración y codificación. Además se determinó que 11.139 personas (de un total de 165.749) recibieron giros por montos que superan lo correspondiente a un año, suponiendo que estuvieron en el programa los doce meses, lo que llama a mejorar los controles internos. Por último, se identificaron dos elementos que interfieren con la continuidad en el recibo del dinero por parte de las familias: la norma que establece que

la transferencia no se puede realizar si la ficha de información social (FIS) de la familia se encuentra vencida, y la práctica de no efectuar las verificaciones requeridas cuando se suspende una resolución aprobada, sino cuando el beneficiario llega a consultar por qué no se le ha girado el subsidio (Montiel, 2010).

Las cifras sobre pensiones no contributivas son generadas por el Sistema Integrado de Pensiones (SIP) de la CCSS. Sin embargo, la Gerencia de Pensiones de esa institución emite datos distintos según la fecha en que se realice la consulta y no conserva respaldos de los reportes, por lo que la CGR no pudo verificar la información que en su momento se remitió a la Rectoría del SSLCP y a Mideplan, por lo que concluyó que existen inconsistencias y debilidades en este ámbito. En cuanto

CUADRO 2.27

Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo en el programa "Avancemos" y el régimen no contributivo de pensiones 2008 y 2009

	2008	2009
Programa "Avancemos"		
Número de estudiantes ^{a/}		
Meta	130.000	150.000
Logro	156.909	165.749
Relación logro/meta	120,7	110,5
Régimen no contributivo de pensiones		
Número de pensionados ^{b/}		
Meta	55.416	59.461
Logro ^{c/}	56.269	59.576
Relación logro/meta	101,5	100,2
Crecimiento del monto de la pensión		
Meta	13,9	4,1
Logro ^{c/}	15,0	15,0
Relación logro/meta	107,9	370,4

a/ Incluye a las personas que habían recibido al menos un mes de subsidio.

b/ Adultos de 65 años y más.

c/ Datos reportados a la CGR; difieren de los reportados a la Rectoría del SSLCP y a Mideplan.

Fuente: Montiel, 2010, con datos de la CGR.

a la meta asociada al monto de la pensión, se determinó que su superación con creces obedeció a que el criterio utilizado para definir el crecimiento no fue la tasa de inflación, tal como se estableció en el diseño original de la meta, sino la relación entre el monto de la pensión ordinaria del régimen no contributivo y el de la pensión mínima del régimen de invalidez, vejez y muerte. No obstante, el ente contralor reconoce que los incrementos de las pensiones realizados durante el período 2006-2009 eran necesarios para aumentar el poder adquisitivo del subsidio y ayudar a superar la condición de pobreza de los adultos mayores, por lo que el cambio de criterio fue apropiado para los pensionados, sobre todo en el año 2009, que tuvo una inflación muy baja (Montiel, 2010).

Comunidades solidarias, seguras y saludables: la propuesta de la administración Chinchilla (2010-2014)

La recién instalada administración Chinchilla ha formulado, como propuesta principal para articular las acciones de combate a la pobreza de

las instituciones sociales, el programa denominado "Comunidades solidarias, seguras y saludables", que tiene como objetivo central "promover el desarrollo local sostenible, en el marco de una cultura de paz, solidaridad y equidad, especialmente en aquellas comunidades urbanas y rurales con altos niveles de pobreza, violencia, vulnerabilidad y exclusión social, por medio de una acción integral, sistemática, intensiva y sinérgica del Estado" (Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, 2010).

En términos territoriales, la iniciativa propone atender con prioridad quince cantones rurales que ostentan los peores índices de desarrollo social y veinticinco comunidades urbano-marginales con altos niveles de pobreza, exclusión social y violencia, ubicadas en la GAM y en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste. En ellas se espera realizar intervenciones en salud, vivienda, educación, seguridad ciudadana, cuidado y protección de la niñez y los adultos mayores, fomento de la cultura y el deporte, empleo, producción, infraestructura local y mejora del transporte público.

En términos de recursos, el programa planea trabajar con fondos provenientes de los presupuestos de las distintas instituciones públicas, responsables de ejecutar las actividades incorporadas en los planes de desarrollo local definidos por las comunidades, así como de aquellas encargadas de brindar los servicios públicos universales y selectivos. Adicionalmente se propone asignar al menos 5.000 millones de colones por año para reforzar la inversión social en programas prioritarios, como las redes de cuidado, atención de hogares en extrema pobreza, acueductos rurales, capacitación en desarrollo humano, organización comunitaria, financiamiento de proyectos productivos, formación de microempresas y generación de empleo (Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, 2010).

En términos organizativos, la administración Chinchilla creó el Consejo Presidencial Social de Bienestar Social y Familia, adscrito directamente a la Presidencia de la República, que junto con otro consejo, denominado de Seguridad Social, son los encargados del programa. En estas instancias participan los ministros de Seguridad, Justicia, Vivienda y Asentamientos Humanos, Salud y Educación, así como los ministros sin cartera de Desconcentración y Bienestar Social, nombrados por el nuevo Gobierno. En este último caso, el jerarca es al mismo tiempo el Presidente Ejecutivo del IMAS, desde donde realiza su trabajo. De esta manera se abandona la idea de la administración anterior, de establecer un Ministerio de Desarrollo Social como una entidad con personería jurídica propia. En la escala local, el esquema organizativo aún se estaba definiendo al momento de prepararse este Informe, pero se tenía conocimientos de que sus principales lineamientos se orientarán a concentrar el trabajo en los "consejos cantonales" integrados por las instituciones presentes en cada localidad. Estos consejos deberán convocar a líderes comunales, para que conformen un equipo local que realice un diagnóstico de necesidades y proponga un plan de trabajo que se someterá a aprobación del Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia.

Este tipo de programa, con enfoque local e identificación de comunidades prioritarias, se inscribe en una modalidad similar de iniciativas impulsadas en administraciones pasadas, como el Plan de Combate a la Pobreza de la administración Figueres Olsen (1994-1998) y el Triángulo de Solidaridad de la

administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), en las cuales se seleccionaron comunidades de alta vulnerabilidad y se definieron ejes de trabajo para orientar la acción institucional. Los resultados del nuevo programa y sus diferencias con respecto a las experiencias anteriores se verán en los próximos años.

El texto final de este capítulo fue preparado por Natalia Morales y Jorge Vargas Cullell. Natalia Morales fue la investigadora asociada.

Se elaboraron los siguientes insumos: "La inversión social durante la recesión del 2009", de Juan Diego Trejos; "Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico", de Pablo Sauma; "Balance del 2009", de Natalia Morales; "Incorporación del enfoque de capacidades para evaluar la equidad en salud en Costa Rica", de María José Gallardo; "Diagnóstico de la economía social en Costa Rica", de Marco Otoya; "Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009", de Fuprovi.

Se prepararon los siguientes aportes especiales: "Cambios paradójicos en el estado nutricional de los niños preescolares durante las últimas cuatro décadas hablan de una historia dispareja", de Leda Muñoz; "Evaluación de metas de los Contratos con la Ciudadanía, del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el Sector Social y Lucha contra la Pobreza, por parte de la Contraloría General de la República", de Nancy Montiel (CGR) y "Aportes desde el Estado de la Educación", de Isabel Román. Los procesamientos de la encuesta Lapop fueron realizados por José Antonio Rodríguez (Programa Estado de la Nación).

Se agradece al Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, el haber facilitado el reprocesamiento del *Barómetro de las Américas*.

Se agradecen los comentarios de: Helio Fallas, Milena Grillo, Guido Miranda, Jacqueline Castillo, Miguel Gómez, Miguel Gutiérrez y Leda Muñoz.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 10 de junio y 17 de agosto de 2010, con la participación de: Laura Arguedas, Paula Arias, Norma Ayala, Wilson Campos, Idaly Cascante, Jacqueline Castillo, Adriana Chacón, Helio Fallas, Margarita Fernández, María José Gallardo, Cecilia Gamboa, Orlando García, Miguel Gómez, Javier González, María Elena González, Milena Grillo, Miriam León, Pedro León, Sandra Longado, Guido Miranda, Nancy Montiel, Marjorie Murillo, Marco Otoya, Arodys Robles, Adolfo Rodríguez, Keynor Ruiz, Ana Rosa Ruiz, Sergio Salazar, Rafael Sánchez, Pablo Sauma, Giselle Segninni, Leonardo Soto, María Ethel Trejos, Luis Santiago Vindas y Verónica Wachong.

La edición técnica la realizaron Natalia Morales, Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales.

NOTAS

- 1** Para efectos operativos de esta aspiración se entiende por *entorno* 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** El método de estática comparativa consiste en comparar una situación inicial con otra posterior, pero sin analizar el período intermedio que ha determinado el paso de una situación a otra.
- 4** El criterio de selección de los indicadores fue el seguimiento a las aspiraciones nacionales en materia del desarrollo humano. Se construyó una serie anual desde 1990 para la mayoría de ellos.
- 5** En la comparación con el resto del mundo, se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, PNUD, Unesco, OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan un rango de 120 a 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 (25 a 30 países). Para determinar el grado de avance del país 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 de los intervalos que señalan la ubicación de Costa Rica.
- 6** Una de las limitaciones que tiene la selección de los indicadores para valorar de acumulación de capacidades es la disponibilidad de información comparable para un *ranking* de países a nivel mundial, por lo que en algunas aspiraciones no ha sido posible incorporar un mayor número de indicadores.
- 7** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.
- 8** Esta encuesta se realizó después de doce años de no tener una valoración del estado nutricional de la población, por lo que sus resultados se han esperado con mucho interés, dado el perfil de morbi-mortalidad del país, que incluye como factor de riesgo importante, precisamente, el estado nutricional. Lamentablemente, a la fecha de edición de este Informe, estos datos no habían sido publicados, ni facilitados a los investigadores sobre el tema, para que estos pudieran analizarlos a fondo y compartirlos con la ciudadanía.
- 9** La Encuesta Nacional de Salud 2006 (ENSA) fue organizada por el programa de Maestría en Economía de la Salud de la UCR, con el apoyo del Centro Centroamericano de Población (UCR), el Programa Estado de la Nación, el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (Inciensa). Se seleccionó un total de 2.004 hogares en 167 segmentos distribuidos en todo el país, tomando como unidad de análisis el hogar y todos los residentes habituales del mismo, a los cuales se les realizó una entrevista personal. Se entrevistaron 7.522 personas del 1º de julio al 9 de agosto de 2006.
- 10** Para detalles sobre el tema consúltense las páginas 89 a 96 del *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, donde se desarrollaron los siguientes contenidos: percepciones sobre la calidad de la salud percibida por la población, diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud y distribución del gasto entre regiones y áreas de salud del país.
- 11** La Encuesta Nacional de Juventud, de diseño aleatorio estratificado, se realizó entre abril y mayo de 2007 y abarcó una muestra de 2.500 hombres y mujeres de todo el país, entre los 15 y 35 años de edad.
- 12** La tasa neta de escolaridad considera la proporción de jóvenes de 13 a 17 años que se encuentran matriculados en secundaria con respecto al total de población de esas edades. Las cifras presentadas contemplan la educación secundaria tradicional y la no tradicional (educación abierta).
- 13** El programa “Avancemos” fue creado mediante decreto ejecutivo el 8 de mayo de 2006, con el propósito de promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo formal, por causas económicas. La población meta son estudiantes de secundaria, adolescentes y jóvenes entre los 12 y 25 años de edad, a quienes se les asegura el acceso a la educación y la permanencia en el sistema educativo bajo conceptos de equidad, género, con perspectiva de desarrollo personal y social, para promover la movilidad social ascendente dentro de un contexto familiar y comunal (IMAS, 2010).
- 14** Para las revisiones de los salarios mínimos se utiliza el mecanismo establecido en el Acuerdo de Concertación del año 1999, que prevé ajustes semestrales por inflación pasada. Aunque el Acuerdo contempla considerar otras variables, ello no ha sucedido (Trejos y Gindling, 2010).
- 15** El salario mínimo *minimumum* es el salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos (INEC, 2009).
- 16** La estimación del salario mínimo *minimumum* por hora se obtiene al dividir dicho salario mensual (vigente en el momento de la encuesta de hogares, 170.950 colones en julio de 2009) entre 47 horas semanales y entre 4,33 semanas por mes.
- 17** Los salarios mínimos en Costa Rica se aplican a todos los empleados del sector privado. Sin embargo, aproximadamente un 20% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, un 8% patronos y un 2% familiares no remunerados, cuyos salarios mínimos no se pueden hacer cumplir. Estos trabajadores constituyen un sector no protegido (Trejos y Gindling, 2010).
- 18** Corresponde a las cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para el conjunto del sector público y con una consolidación al interior de cada función.
- 19** La contracción real del sector salud se explica principalmente por el Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados, y se origina en el hecho de que, para el año 2008, se presupuestaron en este ministerio cerca de 8.000 millones de colones para indemnizar a la empresa a la cual, durante la administración Calderón, se le concesionó el relleno sanitario de Esparza, acuerdo que la administración siguiente (Figueres) derogó (Trejos, 2010).
- 20** Se trata de viviendas que en general están en buen estado, pero que tienen alguno de sus componentes en estado regular.
- 21** La meta original fue modificada de la siguiente manera: “Mejorar la calidad de vida de 22.000 familias, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, con recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda o del Programa de Bono Colectivo” (Mideplan, 2010).
- 22** Evento perpetrado contra mujeres y por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos; se excluyen los ex esposos y ex concubinos.
- 23** Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa es de naturaleza pasional o sentimental. Aquí se incluyen las relaciones de ex concubinos y ex esposos, así como atacantes sexuales y acosadores.
- 24** Para clasificar los hogares según clases sociales se utilizó en primer lugar la clasificación del jefe. Si el mismo era un inactivo, se clasificó al hogar según la clase social correspondiente a la de su principal sostén económico. Pero además, si ese principal sostén no vivía en el hogar, se tomó como referencia a la persona que generaba al menos el 60% del ingreso de las personas que convivían cotidianamente. Por último, cuando el hogar no se adecuaba a los criterios anteriores, se consideró la clase social del miembro de mayor rango por parentesco.
- 25** Mediante este indicador es posible explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más afectan la distribución de los salarios. El mismo varía de 0 a $\ln(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad.
- 26** Al descomponer el índice de Theil se obtienen las variaciones “entre” y “dentro” de los grupos. La desigualdad “entre” grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los grupos contribuyen a la desigualdad total. La desigualdad “dentro” de los grupos mide la contribución a la desigualdad total, dependiendo de la proporción del ingreso total del grupo y de la desigualdad del grupo medida en términos de individuos (Programa Estado de la Nación, 2008).

27 La fuente oficial para monitorear el empleo en Costa Rica es la Encuesta de Hogares, que se realiza una vez al año, en el mes de julio. Por tanto, no es posible valorar el impacto que tuvieron los meses de recesión (finales del 2008 y principios del 2009) sobre la estructura del empleo. El análisis de esta sección se basa en las cifras de empleo correspondientes al mes de julio de cada año.

28 La estimación consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, y que incluyen solamente los hogares con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% de esos hogares (10,6% en situación de pobreza extrema). Además, los factores de expansión de las EHPM de 1990-1999 se modificaron para que fueran comparables con los de 2000-2008, que incorporan el ajuste poblacional con base en los resultados del Censo de Población del año 2000 (Sauma, 2010).

29 La primera medición se incluyó en el Quinto Informe, pero en el Sexto se realizaron algunos cambios en las definiciones y la fórmula de cálculo, que se continúan utilizando hasta el presente.

30 El límite se definió tomando en cuenta el impacto sobre la pobreza de la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991 (Sauma, 2010).

31 El trabajo de campo se realizó entre enero y febrero de 2010.

32 La depuración implica eliminar instituciones que no son próximas al Gobierno General, como Conape e IFAM, y otras

que no eran parte del sector social en el pasado, como las juntas administrativas de la Imprenta Nacional y del Archivo Nacional. También implica eliminar gastos que no son parte del gasto social, como los relacionados con las empresas comerciales del IMAS, los premios de lotería pagados por la JPSS o el programa de ahorro y crédito del INVU. También se agregan instituciones como el IDA y el MTSS y se reacomodan otras entre sectores. Finalmente, se efectúa una consolidación a nivel del sector social y no de cada función, como se hace para la información analizada en la sección "Balance general", en la primera parte de este capítulo. Para la desagregación se utilizan las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de instituciones como CCSS, MEP, Ministerio de Salud, JPSS, IMAS, Fodesaf, Fonabe, OCIS, CTAMS. Ello arroja una ISP total que resulta menor a la presentada en el gráfico 2.1 en cerca de un 9% en el 2009 y que equivale a cerca de dos puntos porcentuales menos del PIB. La mayor diferencia se produce en el sector de seguridad social, por la consolidación del Fodesaf y la depuración del IMAS y la JPSS (Trejos, 2010).

33 De ese total, 68.119 millones de colones corresponden propiamente a pensiones, y el resto al pago del seguro de salud de los pensionados (8.781 millones de colones) y a los costos administrativos (1.531 millones de colones) (Sauma, 2010).

34 Ejercicio de estática comparativa en el que se supone que "todo lo demás que afecta la pobreza permanece constante", es decir, se aísla el impacto del programa sobre la pobreza, dejando constante todo lo demás (Sauma, 2010).

35 Las EHPM no permiten separar claramente las transferencias monetarias procedentes de otras becas y las del programa "Avancemos", por lo que éstas se analizan en conjunto.

En el 2009 la encuesta registró como beneficiarios a 251.542 estudiantes. Pese a que el crecimiento en el número de becados se desaceleró en ese año, siguió mostrando un aumento significativo (53%). El incremento es más pronunciado en primaria, pues con el traslado de "Avancemos" al IMAS se permite que Fonabe, que mantiene una participación importante en las becas otorgadas, transfiera recursos para apoyar ese nivel educativo. La pertinencia de esta acción requiere debate, dado que la asistencia a la enseñanza primaria ronda el 100% desde hace varios años, cuando las becas no existían o tenían una limitada cobertura.

36 El número de metas corresponde a la situación existente al 31 de diciembre de 2008.

37 La meta 3.1 es "Atender a 130.000 estudiantes adolescentes provenientes de familias en condiciones de pobreza", en el período 2007-2010. Luego se replanteó para atender a 130.000 estudiantes en el 2008, 150.000 en el 2009 y 160.000 en el 2010 (CGR, 2010a).

38 La meta 7.5.1 establece que, al finalizar el período gubernamental, habrá 59.461 personas adultas mayores en condición de pobreza con pensión del RNC, y la meta 7.5.2 define que la tasa de crecimiento de la pensión del RNC será acorde con la inflación anual (CGR, 2010b).

39 La meta 10.1 establece un "50% (19.127) de reducción de familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurio". Luego se incorporó también la meta 10.1.2, "Atención de 10.000 familias de las 19.127 que habitan en asentamientos en precario y en tugurio, mediante el bono colectivo" (CGR, 2010c).