

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL”

El desempeño social y económico del país en el 2006 arroja resultados paradójicos. Por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares aumentó en 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados (3,8%). Por otro lado, la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en 20% por treceavo año consecutivo y la desigualdad creció de 0,406 a 0,420. Tampoco mejoró el cierre de las principales brechas laborales, de género y territoriales. Estos resultados aparentemente contradictorios se explican por la creciente distancia de ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados; la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad fuera de la región Central y la existencia de un “núcleo duro de pobreza”, constituido por hogares en situación de exclusión social.

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

Esta situación llama a reflexionar acerca del tipo de progreso que las y los costarricenses quieren como nación. Algunos argumentan que el alto crecimiento económico trae consigo, de manera inevitable, mayores desigualdades, y que ello además es deseable, siempre que ese aumento sea en la desigualdad relativa: todos mejoran, pero progresan más las personas y grupos más emprendedores, quienes reciben un premio adicional. Esta es una cuestión clave por debatir en la Costa Rica contemporánea, pero es importante tener en cuenta que lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa. Aquí el crecimiento económico se está traduciendo en aumentos en la desigualdad absoluta. No solo no todos mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras pocos sectores registran acelerados progresos.

RESUMEN DE HALLAZGOS

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

La remuneración promedio de los ocupados tuvo un repunte en el 2006: aumentó en 3,8% en términos reales para la totalidad de los trabajadores: 3,5% para los formales no agropecuarios, 2,3% para los informales no agropecuarios y 4,4% para los agropecuarios. Este resultado debe considerarse muy satisfactorio, pues durante 2004 y 2005 las remuneraciones reales habían caído consecutivamente. Pese a ello, con excepción de los ocupados en el sector agropecuario, este incremento no logró recuperar la caída de los dos años anteriores, es decir, los ingresos laborales promedio del 2006 siguieron siendo inferiores a los del 2003. En cuanto a la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, que se aproximó mediante el nivel educativo¹, tanto para

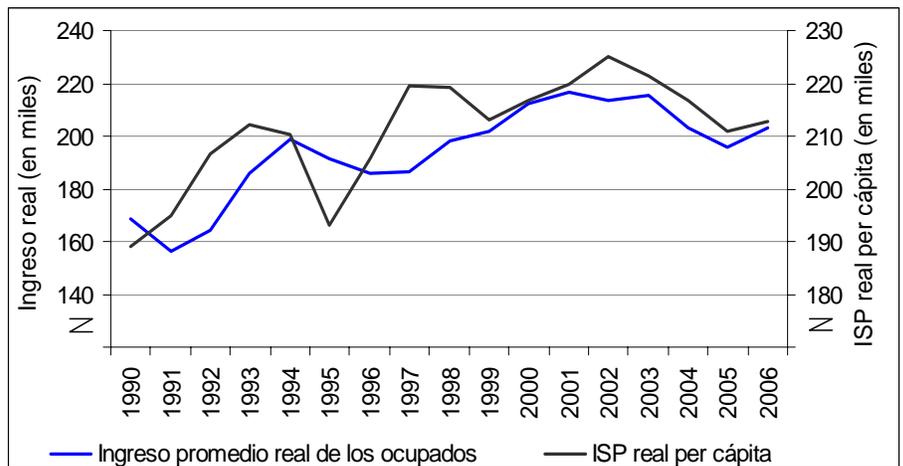
¹ Del total de personas ocupadas en el 2006, un 36,3% eran calificados y el 63,7% no calificados (una proporción de casi dos ocupados no calificados por cada calificado).

los trabajadores calificados como para los no calificados el ingreso laboral aumentó en términos reales en el 2006 con respecto al año anterior; no obstante, para los segundos el incremento fue de 1,8%, mientras que para los primeros fue de 4%.

Durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006). Un hallazgo del 2006 es el leve repunte de la ISP, total y per cápita, después de tres años de caída (gráfico 2.7), lo cual es positivo, aunque aún está por verse si constituirá una tendencia creciente en los próximos años. Mantener este crecimiento de la ISP en el futuro es clave para la sostenibilidad del desarrollo humano del país. En síntesis, los hallazgos más relevantes del 2006 respecto al acceso a un ingreso digno son la recuperación que mostró el ingreso promedio de los ocupados y el leve repunte de la ISP, después de tres años de caída.

GRÁFICO 2.7 (página 105)

Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona^{a/}
(ingresos en miles de colones de julio de 2006 e ISP en miles de colones de 2000)



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

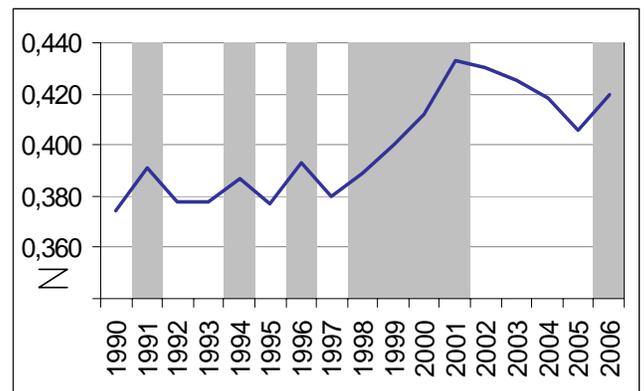
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos de las encuestas de hogares del INEC y de la STAP.

Se afianzan niveles ampliados de inequidad

Luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997, a partir de 1998 se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida por el coeficiente de Gini², alcanzó su máximo nivel en el año 2001. Entre 2002 y 2005 se dio una reducción paulatina -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999-, pero en el 2006 la situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420 (gráfico 2.10). El aumento en la desigualdad se refleja en otros indicadores, pues al comparar los ingresos promedio del 10% de los hogares (decil) con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, se observa una relación que aumentó de 18,3 veces a 19,9 veces, y en el caso del quinto quintil (20% más rico) respecto del primero (20% más pobre), pasó de 9,5 a 10 veces.

GRÁFICO 2.10 (página 107)

Evolución del coeficiente de Gini



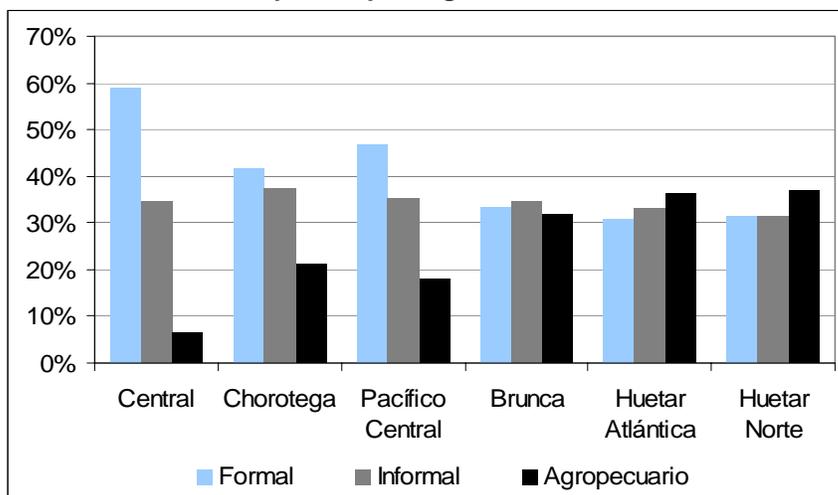
Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Sauma, 2007, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

² El coeficiente de Gini es una medida numérica agregada de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución.

Las brechas sociales no solo se dan en los ingresos, sino también en el acceso a las oportunidades de empleo. En el Decimotercer Informe se profundizó en el tema de la calidad del empleo que se genera en las regiones del país. Al ver la distribución espacial de este indicador en el 2006, se encuentra que el 67,4% del total de ocupados se concentran en la región Central. La Huetar Atlántica es la segunda región en importancia, con un 9,5% del total de ocupados; a continuación se ubican la Chorotega y la Brunca, con 6,7% y 6,5%, seguidas por la Huetar Norte, con 5,1%, y la Pacífico Central, con 4,8%.

En cuanto a la generación de empleos de mayor calidad (ocupación formal) un hallazgo relevante es que solo en la región Central el porcentaje de estos ocupados supera el 50% (58,9%), pues en las demás es inferior: 46,7% en la Pacífico Central, 41,5% en la Chorotega y entre 30% y 34% en las restantes regiones (gráfico 2.11). De hecho, el 77,2% de los ocupados formales no agropecuarios reside/trabaja en la región Central. Cuando se contrasta el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario con la incidencia de la pobreza en la región respectiva, se obtiene una correlación elevada ($R^2=0,85$), con lo cual se confirma una vez más que la informalidad es

GRÁFICO 2.11 (página 113)
Estructura de la ocupación por regiones. 2006



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Sauma, 2007, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

un factor estrechamente ligado la pobreza (aunque no el único). Esto datos deben llamar la atención del país acerca de la mala calidad del empleo que se está generando en las regiones periféricas y la urgencia de tomar medidas correctivas desde el marco de una política nacional de empleo.

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

Por decimotercer año consecutivo, en el 2006 la incidencia de la pobreza medida por línea de ingreso mostró estancamiento en alrededor del 20%, al registrar un valor de 20,2% de los hogares. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuyo nivel del 2006 (5,3% de los hogares), también refleja un estancamiento en alrededor del 6% desde 1994. No obstante, los números absolutos de hogares afectados por la pobreza siguen siendo muy elevados. Una estimación propia en la que se imputan los ingresos ignorados, muestra que en el 2006 cerca de 235.000 hogares tenían un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza total, cifra que si bien es ligeramente inferior a la del año previo, junto con ella representan las más altas desde 1990. En situación de pobreza extrema se estiman para el mismo año casi 68.000 hogares, magnitud similar a la de los dos años previos, que en conjunto constituyen los niveles más elevados del período (Sauma, 2007). Al igual que en los años anteriores, la incidencia de la pobreza fue bastante mayor entre los hogares rurales que entre los urbanos. Dada la distribución espacial de la población, en el 2006 el 53,8% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 46,2% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justamente lo contrario: un 48,2% y un 51,8% de los hogares en cada caso. Como se ha destacado en Informes anteriores, esto implica que, en la actualidad, los esfuerzos de reducción de la pobreza deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población (Sauma, 2007).

Otro indicador de interés en el *Informe Estado de la Nación* ha sido el de “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”³, que en el 2006 alcanzó un 12,6% del total de hogares del país. Si a este porcentaje se suma los hogares pobres (20,2%), el resultado es que en el 2006 un 32,9% del total de hogares del país estaba en situación de pobreza o vulnerabilidad (Sauma, 2007). Dos hallazgos destacan al analizar el perfil que presentaron los hogares y la población vulnerable entre 2000 y 2006: por un lado, no hubo grandes cambios en el perfil entre esos años y, por otro, los hogares en situación de vulnerabilidad han cambiado gradualmente, de forma concordante con lo que acontece a la totalidad de los hogares del país, sin variaciones de gran magnitud en ninguna de las dimensiones estudiadas. Los escasos cambios en el perfil de los hogares pobres y vulnerables (la base de la pirámide social) frente a lo que ocurre con el perfil de los más ricos contribuye a explicar el incremento de la desigualdad.

En los últimos años este Informe ha venido insistiendo en la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de sectores cuyos ingresos se han quedado estancados, tales como los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial (salarios mínimos) o bien poblaciones especialmente vulnerables, como los pensionados del régimen no contributivo. La interrogante acerca de la manera en que las políticas orientadas en este sentido podrían contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad en el país se planteó para la elaboración de dos ejercicios de simulación, que permitieran modelar efectos posibles en el corto plazo. Se partió de dos preguntas principales: ¿qué habría pasado con la pobreza y la desigualdad si se hubiera continuado con la política de salarios mínimos crecientes después de 1999? y ¿qué pasaría con la pobreza si se aplican los aumentos previstos por el nuevo Gobierno en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)? De los ejercicios realizados destacan las siguientes conclusiones: en primer lugar, que una política “razonable y sostenida” de salarios mínimos crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza (la extrema se reduciría en 0,3 puntos porcentuales y la total en 2,2) y la desigualdad (el coeficiente de Gini pasaría de 0,420 a 0,407), siempre y cuando no incida negativamente en el resto de las variables económicas. Además, el aumento de las pensiones del RNC podría contribuir a que en el corto plazo los hogares beneficiados se alejen, especialmente, de la pobreza extrema. El impacto en la pobreza total y extrema del aumento de estas pensiones de 17.500 a 35.000 colones mensuales, se estimó en 0,9 puntos porcentuales en cada caso; con el aumento previsto hasta 50.000 colones el efecto sería de 0,2 puntos porcentuales adicionales en la pobreza extrema y 0,7 puntos porcentuales adicionales en la pobreza total.

Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población

El *Informe Estado de la Nación* ha documentado que desde 1994 el porcentaje de hogares pobres se mantiene estancado en alrededor del 20%. Aunque en algunos años baja y en otros sube en cerca de un punto porcentual, ese promedio se mantiene año tras año. Con el fin de profundizar en las causas de ese estancamiento, el Decimotercer Informe se planteó las siguientes preguntas: ¿existe en el país un “núcleo duro” de pobreza, constituido por hogares cuya privación crónica de bienes, recursos y servicios es tal que les resulta muy difícil superar esa situación? y, de ser así, ¿cuál es su tamaño y bajo qué condiciones es posible que se pueda mejorar esa privación? Una investigación realizada con el objetivo de responder a estas interrogantes (Pérez et al., 2007), determinó que, en efecto, existe en el país un grupo de “hogares excluidos”, cuya situación social no puede ser adecuadamente comprendida utilizando el concepto tradicional de pobreza. Los hogares excluidos son un grupo social específico dentro de la población que de forma genérica califica como pobre. A diferencia de otros hogares pobres, los “excluidos” se caracterizan por no tener acceso, de manera sistemática y por largos períodos, a los beneficios de las políticas sociales (educación, salud, pensiones, por ejemplo); además, su inserción en el mercado de trabajo tiene rasgos de precariedad crónica, pues sus miembros forman parte del excedente laboral. Se trata de hogares a los cuales el mercado les ha

³ La vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres busca aproximar la vulnerabilidad que muestran los hogares como resultado del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares, cuyos ingresos los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

fallado y a los que el Estado ha abandonado, por lo que su situación no parece transitoria ni fácilmente modificable en el corto y mediano plazos. En resumen, son hogares que muestran una reproducción permanentemente deficitaria en sus condiciones de vida y trabajo, la cual se deriva en lo fundamental de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral y las restricciones de la acción estatal.

Esta medición de “hogares excluidos”, realizada para los años 2002 y 2006, determinó que cerca de un 14% del total de hogares del país se encuentra en esa condición (150.089 en el 2006) y constituye un grupo social específico dentro de la población que genéricamente califica como pobre. Estos hogares se ubican sobre todo en las regiones Brunca y Chorotega y en general están conformados por asalariados altamente precarizados (en empleos sin cumplimiento de las normas laborales establecidas), desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados (cuadro 2.17).

La existencia de este núcleo duro de pobreza y su atención tienen implicaciones importantes en materia de políticas públicas, pues ratifican la necesidad de introducir cambios sustanciales en el diseño actual de los programas de combate a la pobreza y la conveniencia de promover cambios en la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico, con el fin de impulsar la creación de puestos de trabajo en el sector formal, la equidad en la distribución y el acceso a activos (crédito, tecnologías) y la generación de nuevos recursos fiscales para ampliar de manera sostenida el alcance de la inversión social dirigida a los hogares excluidos. La aplicación de este tipo de políticas requerirá, además, decisiones que no se pueden tomar sin alterar las relaciones de poder entre los grupos sociales, las mismas relaciones que han dado lugar a las dinámicas que subyacen a la situación de los hogares excluidos (negación de ciudadanía social y procesos de acumulación que generan excedentes laborales y precarización de la fuerza de trabajo).

CUADRO 2.17 (página 127)
Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones. 2002 y 2006
(porcentajes)

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

a/ La exclusión extrema se refiere a los hogares “bloqueados” que, debido a su condición de exclusión social, no logran superar la pobreza.

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

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Pérez et al., 2007, y datos de las encuestas de hogares del INEC.

Continúa expansión de capacidades

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

En el 2006 la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, que equivalen a un aumento de solo 1,4 años con respecto a 1990. Sin embargo, un hecho relevante es el avance que mostró el porcentaje de población de ese mismo grupo de edad que tiene secundaria completa o más, al pasar de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006 (gráfico 1.1), lo cual se suma al incremento en las tasas de cobertura de la educación regular, especialmente en el tercer ciclo. Cabe destacar también que en los últimos diecisiete años disminuyó el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.

Estos cambios son congruentes con los aumentos en las coberturas del sistema, sobre todo en preescolar y secundaria. No obstante, la cobertura de la educación diversificada sigue siendo muy baja, lo que una vez más evidencia las fracturas del sistema y la necesidad que tiene el país de asegurar que todos los jóvenes que ingresan a la educación regular se mantengan en ella hasta el final. La salida de las y los jóvenes de la enseñanza secundaria, por razones vinculadas a problemas económicos y de calidad del sistema, aumentó de 12,5% en 2005 a 13,2% en el 2006. Esta tendencia se había logrado reducir entre 2001 y 2003, pero a partir del 2004 volvió a incrementarse.

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

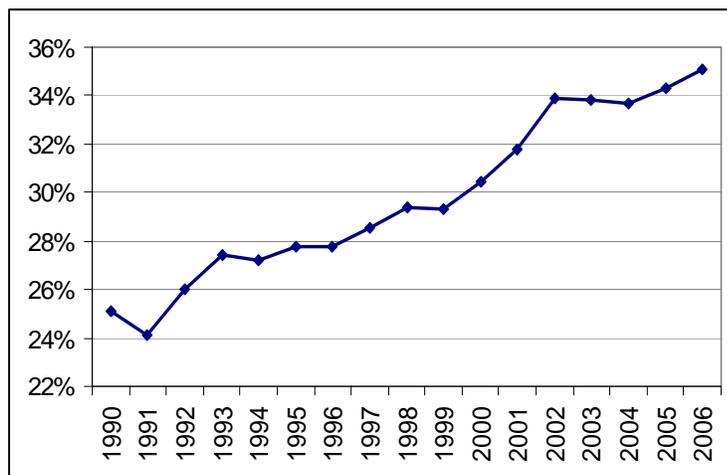
Respecto a la calidad de la educación, este año el *Informe Estado de la Nación* continuó profundizando en el tema del perfil de las y los directores de colegios públicos y su relación con el éxito de las instituciones respectivas. El principal hallazgo es que existen brechas importantes entre las funciones y requisitos establecidos formalmente por el MEP, y el perfil que en la práctica presentan estos funcionarios, así como entre las labores asignadas y la preparación que este personal recibe para cumplir con ellas, e igualmente entre esta formación y la práctica cotidiana, aspectos todos que afectan el desempeño y la calidad de los centros educativos.

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

En 2006 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva del 87,5% de la población, similar al promedio de los últimos quince años. Visto desde la población económicamente activa (PEA), este seguro cubre al 57,8% del total, al 64,3% de la PEA asalariada y al 48,1% de la no asalariada; todas estas coberturas crecieron en el 2006 con respecto al 2005. Las estrategias institucionales orientadas a incrementar la afiliación constituyen un esfuerzo que debe sostenerse y ampliarse, especialmente si se considera que la cobertura de la PEA no asalariada sigue siendo inferior al 50% y que en la PEA asalariada se ha reducido en 11,1 puntos porcentuales en comparación con 1990. En el seguro público de pensiones, la cobertura alcanza apenas a un 49,6% de la PEA total (59,3% asalariada y 30,0% no asalariada). Sin embargo, hay que destacar el aumento que se ha registrado en los últimos años en el aseguramiento de la PEA no asalariada, que pasó de 21,7% en 2004 a 30,0% en 2006, aunque sigue siendo muy bajo.

La sostenibilidad financiera de la seguridad social se ha visto amenazada por problemas en los aportes, como la evasión y la morosidad del sector patronal, la deuda del Estado y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados. Al finalizar el 2006, la deuda total del Estado con la CCSS ascendía a 432.804,9 millones de colones, equivalentes a un 78,1% de los ingresos efectivos del seguro de salud; esta cifra implica un aumento de 131.299,9 millones de colones con

GRÁFICO 1.1 (página 53)
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa o más



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

respecto al 2005, un 31,2% en términos reales. Cabe mencionar que en agosto de 2007 la CCSS y el Ministerio de Hacienda suscribieron un convenio de pago por 185.178,9 millones de colones. En el 2006, la morosidad patronal con la CCSS acumulada por concepto de cuotas obrero-patronales y de la Ley de Protección al Trabajador ascendió a 74.370 millones de colones.

Respecto al funcionamiento del sistema de salud, dos investigaciones llaman la atención sobre importantes diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud y su capacidad resolutoria. A manera de ejemplo cabe mencionar que un 38% de las áreas de salud tiene un índice de hospitalización que excede el valor de las hospitalizaciones esperadas, por lo que este grupo se considera como susceptible de intervención. Asimismo, se registran pocos cambios en la distribución de recursos entre regiones y entre áreas de salud, antes y después de la puesta en marcha del nuevo sistema de asignación, lo que sugiere un escaso margen de acción pues, a pesar de los cambios en el modelo de atención, los recursos se siguen distribuyendo entre unidades, de manera muy similar al período pre-reforma.

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

El *Décimo Informe Estado de la Nación* reportó que la inseguridad ciudadana figuraba como el principal problema nacional en las percepciones ciudadanas. Una medición realizada por el Lapop en el 2006 encontró que entre 2004 y 2006 hubo un fuerte aumento en la sensación de inseguridad. La proporción de personas que sienten el país amenazado por la delincuencia, y al mismo tiempo perciben sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales, hasta representar casi la mitad de la población. Paralelamente disminuyó el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros), que hace dos años eran el grupo más amplio. Mientras en el 2004 había casi 24 puntos porcentuales de diferencia entre ambos grupos (59% *versus* 36%), hoy tienen prácticamente el mismo tamaño (49% y 46%). Asimismo, cuando se indagan los factores que más inciden en la alta percepción de inseguridad ciudadana, se encuentra que ésta ha aumentado sobre todo entre las personas que viven en la ciudad capital, que han sido víctimas de delito y tienen menos confianza en sus vecinos, y también entre aquellas que muestran bajo apoyo al sistema (Rosero y Vargas, 2006).

Inversión necesaria para la atención de asentamientos en precario

En materia de política en vivienda, la meta propuesta por la nueva Administración es que al final de su gestión se haya reducido a la mitad la cantidad de familias que viven en asentamientos en precario. Para lograrlo, se ha planteado una primera etapa en la que busca atender a 2.000 familias en todo el país, combinando la atención bajo diferentes modalidades de bono de vivienda (Banhvi, 2007). La modificación del artículo 59 de la Ley 7052, aprobada en el 2006, permite destinar hasta un 40% los fondos del Fosuvi a la atención de sectores en condiciones especiales de necesidad, entre ellos las familias que habitan en tugurios y asentamientos en precario.

Con este ajuste de los recursos, una pregunta pertinente es ¿cómo afecta la asignación de fondos la capacidad de incidir en la erradicación de asentamientos en precario en el corto y mediano plazos? A partir de la construcción de varios escenarios financieros, sobre alternativas de recursos que podrían ingresar al Fosuvi para la atención de asentamientos en precario, el Decimotercer Informe buscó aproximar una respuesta. La principal conclusión es que con la asignación actual de recursos no es posible resolver el problema en los próximos veintidós años. Para lograrlo en una década, sería necesario un incremento del impuesto de ventas, un impuesto a las casas de lujo (u otra forma de captar ingresos adicionales) y alguna asignación de la que le corresponde al Fosovi del Presupuesto Nacional.

Sostenibilidad de la inversión social

Entre 2003 y el primer semestre de 2006 se aplicó en el país una activa política de contención del gasto público, con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica. Esta medida afectó principalmente recursos destinados a inversión social e infraestructura. Si bien a partir del segundo semestre del 2006 se advierte un cambio en esta situación, es importante determinar cuánto se dejó de invertir en desarrollo humano durante los años de contención. Si se toman como referencia las transferencias del Gobierno al Fodesaf los resultados arrojan que, en ese período, la brecha en la inversión social fue de 1,2% del PIB (cerca de 275 millones de dólares). Esto significa que mantener el gasto social en su nivel histórico requiere un incremento anual de 0,4% del PIB en la inversión en este rubro (Rosales, 2007).

Respecto a la cobertura y eficiencia de los principales programas de combate a la pobreza, un análisis con datos del 2006 comparados con mediciones anteriores encuentra, entre otros aspectos, que el programa del bono de vivienda se mantuvo como el de mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. En general se observan pocas mejoras desde 1990, salvo en el caso de las pensiones no contributivas (cuadro 2.19). Parte de estas filtraciones responden a problemas de diseño (comedores escolares y bono de vivienda) y otras a limitaciones en la identificación de los beneficiarios (régimen no contributivo). Esto sugiere la necesidad de replantear el diseño de los programas y mejorar los sistemas de información, entendidos no solo como instrumentos de selección, sino también como mecanismos de seguimiento y evaluación de los cambios introducidos, elementos clave para incrementar el impacto de estos programas sobre la reducción de la pobreza en algunos puntos porcentuales.

CUADRO 2.19 (página 131)

Cobertura de los principales programas de combate a la pobreza^{a/}, según tipo. 1992, 2003 y 2006
(porcentajes)

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

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

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

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

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

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

Fuente: Decimotercer Informe Estado de la nación, con base en Trejos, 2007, e información de las encuestas de hogares de 2003 y 2006 del INEC y la Encuesta nacional de inversión social 1992/1993, de Mideplan.