

CAPÍTULO  
2Equidad  
e integración social

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>79</b>
<b>Valoración general</b>	<b>81</b>
<b>Valoración del Decimoctavo Informe</b>	<b>82</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>82</b>
<b>Introducción</b>	<b>83</b>
<b>Balance general</b>	<b>84</b>
Acceso a una vida larga y sana	<b>85</b>
Acceso al conocimiento	<b>91</b>
Acceso a vivienda digna	<b>94</b>
Acceso a un ingreso digno	<b>96</b>
<b>Igualdad de oportunidades y capacidades</b>	<b>99</b>
En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso	<b>99</b>
Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos	<b>101</b>
Inserción laboral juvenil en condiciones de desventaja	<b>108</b>
Múltiples razones explican por qué las personas no se insertan en el mercado laboral	<b>108</b>
Condición socioeconómica de los inmigrantes mejora, pero con brechas entre nacionalidades	<b>110</b>
Personas refugiadas enfrentan problemas de acceso a empleo y educación	<b>112</b>
<b>Gestión de la equidad y la integración social</b>	<b>113</b>
Gestión del mercado de trabajo	<b>113</b>
Gestión desde el Estado	<b>117</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2012, cerca de 280.000 hogares están en condiciones de pobreza, un 20,6%. Esta cifra es un punto porcentual menor que la registrada 2011, cambio que no es estadísticamente significativo. La pobreza extrema se sitúa en 6,3%, invariable con respecto al año anterior (6,4%).

» La aplicación del método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) a los datos censales evidencia una mejora en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, que pasó de 36,1% en 2000, a 24,6% en 2011.

» En 2012 el coeficiente de Gini fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012, solo superada por el 0,519 que se reportó para el año 2001. En el contexto latinoamericano, Costa Rica es uno de los pocos países que muestra una creciente desigualdad de ingresos en la última década.

» En 2012 la tasa de desempleo abierto fue del 7,8%, de acuerdo con la Enaho. No mostró cambios significativos con respecto al año anterior. La mayor incidencia de este fenómeno se da entre las mujeres, los residentes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, los pobres y las personas jóvenes.

» El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como "nini"), un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años de edad. Esta proporción ha disminuido en la última década (23,9% en el 2000). Se distinguen cuatro perfiles: los desempleados (8,2%), los que asisten a modalidades de educación no regular (24,3%), las mujeres con responsabilidades familiares (23%) y el "núcleo nini" (44,4%).

» Con datos de la Enaho 2012 se estima que 169.603 personas de 15 a 64 años están disponibles para trabajar, pero no buscan empleo en forma activa. Este grupo equivale al 9,0% de la población ocupada y es prácticamente del mismo

tamaño que el de los desempleados.

» Un 38,8% de los asalariados costarricenses goza de todas las garantías laborales. Por el contrario, un 6,5% no recibe ninguna. Se observa una relación significativa entre condición socioeconómica e incumplimiento de garantías: los grupos más pobres son los que se desempeñan en trabajos de menor calidad.

» Por tercer año consecutivo se redujo la tasa de víctimas de homicidios, al pasar de 11,5 por 100.000 habitantes en 2010, a 8,7 en 2012. Los femicidios también registran una disminución importante, de 12 a 5 víctimas entre 2011 y 2012, la mayor de la década.

» En el 2012 la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 8,5 muertes por cada mil nacimientos, la más baja en la historia desde que se calcula este indicador.

» Los últimos tres censos de población muestran que el porcentaje de hijos con mayor logro educativo que sus padres se ha venido reduciendo paulatinamente, de 73,2% en 1984, a 60,1% en 2011, mientras que la proporción de hijos con menor logro ha aumentado (de 13,2% en 1984, a 22,9% en 2011).

» La inversión social pública tuvo un ligero repunte en 2012, luego de la contracción sufrida el año anterior. No obstante, las restricciones fiscales sugieren que esta recuperación es precaria y no generalizada. Los sectores de salud y vivienda han sido claramente perjudicados en los últimos años.

» El régimen de invalidez, vejez y muerte es el más importante en el sistema nacional de pensiones, tanto por el número de cotizantes activos (1.379.961 en junio de 2012) como por la cantidad de pensionados (190.689 personas). No obstante, prevalecen criterios divergentes sobre la sostenibilidad del régimen, lo que señala la urgencia de realizar nuevos estudios actuales y tomar las medidas necesarias para garantizar su solidez y permanencia.

CUADRO 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2012

Indicador <sup>a/</sup>	1990	2000	2010	2011	2012	Diferencia 1990-2012
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,3	79,0	2,0
Hombres	74,8	75,4	76,6	76,9	76,5	1,7
Mujeres	79,3	80,3	81,6	81,8	81,5	2,1
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	9,1	8,5	-6,3
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>b/</sup> (%)	64,7	64,6	70,0	69,5	71,4	6,7
Asalariados	72,5	63,7	68,8	67,4	68,8	-3,7
No asalariados	37,0	35,8	81,7	84,5	89,5	52,6
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>b/</sup> (%)	44,6	48,0	62,6	61,9	63,3	18,7
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	8,9	9,0	1,8
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	25,1	30,5	38,1	39,3	40,3	15,2
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	42,2	43,4	12,2
Población de 12 a 24 años que ni estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	23,3	18,6	14,3	12,2	12,6	-10,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	83,7	83,0	24,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)						
Primaria	96,0	99,7	100,0	100,0	100,0	4,0
Tercer ciclo		60,8	79,9	81,7	82,4	82,4
Educación diversificada		32,2	46,3	46,5	46,9	46,9
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>b/</sup> (%)		22,1	25,2	27,3	27,8	27,8
Tasa neta de participación laboral <sup>d/</sup>	57,3	58,0	59,1	60,7	60,1	2,8
Hombres	82,5	79,2	75,9	76,8	76,0	-6,5
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,7	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto <sup>d/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	7,7	7,8	3,3
Hombres	4,0	4,3	6,0	6,0	6,2	2,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,3	10,2	4,4
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	124,0	126,1	25,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup> (julio 2006=100)	168.565	212.415	249.613	257.680	265.093	96.528
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	22,4	22,9	8,0
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	178,4	204,4	239,5	235,6	243,5	65,1
Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,3	10,3	8,7	4,1
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini <sup>f/</sup>	0,464	0,487	0,508	0,515	0,518	0,054
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y el del primero <sup>g/</sup> (veces)	8,2	9,7	9,9	11,6	12,1	3,9
Tasa de dependencia económica en los hogares <sup>h/</sup>						
Pobres		2,9	2,4	2,2	2,3	-1,0
No pobres		1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares pobres <sup>b/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	21,6	20,6	-6,8
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja <sup>b/</sup> (veces)	2,09	2,29	2,04	1,85	2,13	0,04
Deserción escolar en educación secundaria <sup>i/</sup> (%)		11,9	10,2	11,1	10,7	-3,0
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	6,9	6,5	-1,2
Relación entre zona rural y urbana (veces)		1,0	1,3	1,2	1,2	0,2

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

b/ Estas variables tienen como fuente de datos las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010 a 2012 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a: i) cambios en la muestra y el cuestionario, ii) uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y iii) cambios en la medición del ingreso y la pobreza.

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

d/ Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010 a 2012 proceden de las Enaho. Debido al cambio en el límite de edad de la fuerza de trabajo que aplicó esta última encuesta, toda la serie fue recalculada para la población de 15 años y más. Las cifras de 2010-2011 no son comparables con los años anteriores.

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Los datos de 2010 a 2012 proceden de la Enaho, en la cual se introdujeron cambios en la medición de los ingresos; por tanto, sus resultados no son comparables con los de años anteriores, pues se ampliaron las preguntas (para captar, por ejemplo, salario en especie, aguinaldo, salario escolar), se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. En 2010-2012 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

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

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles en el período 2010-2012 se utilizó el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

h/ 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. Los datos del 2010-2012 provienen de las Enaho.

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

## VALORACIÓN GENERAL

En materia de equidad e integración social el 2012 trajo pocas buenas noticias, pero tampoco generó muchas malas. La mayoría de los indicadores sociales se movió lentamente. Entre los logros destacan el mínimo histórico alcanzado en la tasa de mortalidad infantil y la disminución, por tercer año consecutivo, de las tasas de homicidios y de delitos contra la propiedad. Por lo tanto, el 2012 no se apartó de las tendencias que han predominado en el siglo XXI: mejoras inerciales en las condiciones de vida para el promedio de la población, resultados redistributivos negativos en ingresos y empleo, y serios problemas en la gestión de la equidad social, tanto en el mercado laboral –debido al incumplimiento de garantías laborales y del pago del salario mínimo de ley–, como por los elevados niveles de gasto social, crecientes desde 2007, que no ofrecen garantías de eficacia.

Desde la perspectiva de las aspiraciones que año con año evalúa este Informe, una vez más no se pueden reportar avances firmes en el acceso a oportunidades y a un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, sin distinciones de ningún tipo, que les permita a las personas desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

Como es usual, este capítulo no se limita al seguimiento de tendencias, sino que procura entender con más precisión lo que está ocurriendo en materia de equidad e integración social y profundiza en el análisis de problemas no resueltos. En esta edición se estudia un tema de importancia estratégica para el país: la situación de las personas jóvenes, la calidad de su inserción laboral y las características de la población que ni estudia ni trabaja, conocida como “nini”. Los resultados muestran que muchos jóvenes se insertan en el mercado de trabajo en empleos de baja calidad, tanto en términos de remuneraciones como de cumplimiento de las garantías laborales, situación que se explica fundamentalmente por sus bajos niveles de educación y su poca o nula experiencia laboral. Además, las tasas de desempleo juvenil más que duplican el promedio nacional. En el caso de los “nini” el principal hallazgo es que constituyen un grupo muy diverso, que enfrenta distintos problemas y necesidades.

Con el fin de entender mejor la creciente desigualdad que muestra la sociedad costarricense, se analizan los patrones de segregación residencial de las familias de bajos ingresos de la GAM, un fenómeno que se profundizó en el período intercensal (2000-2011), sobre todo en las áreas metropolitanas de San José y Heredia. También se presenta un estudio sobre asentamientos informales, cuyos resultados indican que

en 2011 el 7% de la población nacional, casi 300.000 personas, debió buscar soluciones de vivienda en espacios creados al margen de la legalidad.

En materia de salud, y teniendo en cuenta el avanzado proceso de transición demográfica y epidemiológica que vive el país, se proyecta la posible evolución de las principales causas de mortalidad y de egresos hospitalarios al año 2030. Los hallazgos dejan claro que, en las próximas décadas, el envejecimiento de la población dará lugar a una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad y elevados costos, que tendrán un fuerte impacto en las finanzas de la seguridad social.

En el tema de pobreza, el abordaje usual desde la perspectiva de la insuficiencia de ingresos se complementó este año con un estudio de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). A partir de la información censal, se determinó que entre 2000 y 2011 disminuyó el porcentaje de hogares con una o más NBI, de 36,1% a 24,6%. En cambio, un tercer método de análisis, la estimación de suficiencia de recursos (activos físicos y monetarios) de los hogares, encontró mejoras en las condiciones habitacionales en el mismo período, pero no en la capacidad para generar ingresos. Otro hallazgo importante es que el estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este es un fenómeno estático. Del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Estos resultados indican que en las últimas décadas el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y las personas, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población, lo que se dificulta por la creciente desigualdad redistributiva y la dualidad que caracteriza el mercado de trabajo.

El seguimiento de la inversión social pública revela un ligero repunte en 2012, luego de la contracción sufrida en 2011. No obstante, hay sectores, como salud y vivienda, que han sido claramente perjudicados en los últimos años. Este Informe analiza los programas de promoción y protección social (PPS), cuyos recursos tendieron a estabilizarse entre 2010 y 2012. Además, se reporta que el Fodesaf recuperó el protagonismo –que había perdido en la década pasada– como ente financiador de los PPS, gracias a un conjunto de reformas legales aprobadas en 2009. Un paso importante en lo que concierne al seguimiento y control de los recursos que recibe la institucionalidad social es la implementación de un sistema de evaluación de los programas financiados por el Fodesaf, iniciativa que surge casi cuatro décadas después de creado ese Fondo y que

se espera tenga impactos en la eficiencia y efectividad de los programas sociales.

Los hallazgos del capítulo permiten abordar con una perspectiva más amplia la interrogante acerca de si Costa Rica invierte o no lo suficiente en el ámbito social, tema clave en un contexto de restricción fiscal como el que se vive en la actualidad. ¿Por qué tantos recursos y programas de protección social no logran los efectos deseados sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el acceso a mejores oportunidades? La respuesta no es sencilla y está asociada a factores estructurales e institucionales.

El estilo de desarrollo económico, basado en la modernización del sector externo, ha generado una dualidad en el aparato productivo y en el mercado laboral que los desvincula, cada vez más, de una institucionalidad y unas políticas sociales diseñadas hace más de cuatro décadas, bajo premisas de universalidad y solidaridad. No es cualquier política económica la que genera capacidades, igualdad de oportunidades y bienestar para toda la población. Hasta ahora esa política ha premiado a ciertos sectores, propiciando así la desigualdad; no ha privilegiado el pleno empleo, sino la segmentación del mercado de trabajo. En estas condiciones se erosionan las fuentes de financiamiento y los alcances de la política social, que resultan insuficientes para corregir las desigualdades de origen generadas por la economía real.

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

El gran desafío en materia de equidad e integración social es la reforma de un Estado benefactor que goza de gran autonomía y exhibe importantes logros, pero también inercias burocráticas, en el contexto de una economía real que conspira contra él. No hay una respuesta única, pero el país debe adentrarse, sin titubeos, en un debate de fondo sobre el rol que a futuro debe desempeñar el Estado en la protección del bienestar social de la ciudadanía.

## VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME

En el año 2011 Costa Rica siguió mostrando avances en desarrollo humano para el promedio de la población, sobre todo en las áreas de salud y educación. No obstante, esos logros convergieron con el deterioro de la equidad social y con una contracción real de la inversión social pública, es decir, de los recursos destinados a los programas sociales.

Adicionalmente, el 2011 marcó el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienes-

tar social. En una coyuntura de recursos decrecientes, una vía factible para mejorar la gestión es realizar cambios institucionales que introduzcan mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, e implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, en particular de los jefes y mandos medios. Pocas opciones quedan, pues “más de lo mismo” probablemente implicará un debilitamiento de la capacidad de la política pública para impulsar el desarrollo y corregir las inequidades que está generando la economía.

## ASPIRACIONES

### »» EQUIDAD CRECIENTE

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

### »» INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las 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 población<sup>2</sup>.

## Equidad e integración social

### Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2012, 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 del bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener cono-

cimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, género, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres apartados. El primero ofrece un balance general de los avances y retrocesos del país en la acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano, particularmente en el logro de una vida larga y sana, el acceso al conocimiento y la posibilidad de tener una vivienda y un ingreso dignos. Este año se ha dado énfasis a temas relacionados con mercado laboral y la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Entre las novedades se encuentra una proyección de la composición de los egresos hospitalarios para los próximos quince años, como factor de incidencia, a futuro, en el gasto del seguro de salud. Además se presenta un análisis de los elementos que determinan el desempleo en Costa Rica y los grupos más afectados.

La segunda parte del capítulo analiza la pobreza, la exclusión social y las principales brechas en el acceso a las oportunidades y el desarrollo de capacidades. Detalla el comportamiento de la distribución del ingreso y sus particularidades regionales, y realiza una comparación internacional de la evolución del coeficiente de Gini en los últimos veinte años. Posteriormente aborda el tema de la pobreza utilizando varios enfoques: primero da seguimiento al fenómeno a través del método de línea de pobreza, con datos de las encuestas de hogares; luego presenta estimaciones obtenidas a partir del método de necesidades básicas insatisfechas (o carencias críticas) con datos de los censos de población y, por último, con datos de un panel reconstruido de las encuestas de hogares de 2011 y 2012, examina los movimientos de los hogares pobres a no pobres y viceversa, y cuántos de ellos permanecen a lo largo del tiempo en una u otra condición.

Además, esta sección explora la dinámica del empleo entre las personas jóvenes, y las características de las personas que están fuera de la fuerza de trabajo. Con datos censales, se estudia la condición socioeconómica de la población migrante, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan las y los adultos refugiados en su proceso de integración a la sociedad costarricense.

El tercer acápite analiza la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad

que compete tanto al Estado como al mercado de trabajo. Aunque este último no está llamado a velar por la equidad social ni a aplicar políticas redistributivas, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral vigente, a fin de garantizar los derechos de todos los trabajadores. Así pues, este apartado amplía la investigación efectuada en el Decimotavo Informe sobre el grado de cumplimiento de esa normativa, explorando la situación a nivel “micro” y considerando a los grupos más vulnerables a ver irrespetados sus derechos. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en los últimos años, con énfasis en el 2012. También se estudia la inversión social en el sector de promoción y protección social, para identificar los cambios institucionales ocurridos recientemente.

### Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores este Informe recurre a un procedimiento que combina, por un lado, el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2012) con respecto a su comportamiento de las dos últimas décadas y, por otro, el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional<sup>3</sup>. Los indicadores fueron escogidos a partir de las aspiraciones en desarrollo humano enunciadas al inicio del capítulo<sup>4</sup> (cuadro 2.2).

El balance general del 2012 muestra avances en las cuatro grandes áreas del desarrollo humano en materia social, con excepción de algunos indicadores específicos. Estos logros acumulados ubican a Costa Rica en una buena posición internacional, tal como muestra el

índice de progreso social, cuyos resultados la sitúan en el puesto número 12 entre cincuenta países y a la cabeza de las ocho naciones latinoamericanas consideradas en la medición (recuadro 2.1).

En el ámbito de la salud, se siguió ampliando la cobertura de la PEA en la seguridad social, que ya alcanza el 71,4%, con mejoras tanto para los trabajadores asalariados como para los no asalariados. La tasa de mortalidad infantil alcanzó su mínimo histórico hasta el momento, de 8,5 muertes por mil nacimientos vivos. Y la esperanza de vida se situó en 79 años, sin cambios significativos con respecto al 2011.

En la aspiración de acceso al conocimiento hubo mejoras en dos indicadores. La proporción de personas con secundaria completa y más alcanzó un 40,3% de la población de 18 a 64 años, un punto porcentual más que en 2011,

CUADRO 2.2

### Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2012

Desempeño del 2012 con respecto a la tendencia<sup>a/</sup>

Posición <sup>b/</sup>	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora
Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de mortalidad infantil</li> <li>Coberturas de la PEA a la seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esperanza de vida</li> <li>Tasa de desempleo</li> </ul>	
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viviendas con acceso a Internet</li> <li>Tasa de homicidios</li> <li>Escolaridad promedio de la población</li> <li>Ingreso promedio real del hogar</li> <li>Inversión social pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidencia de la pobreza</li> <li>Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>Tasa neta de participación laboral femenina</li> <li>Coefficiente de Gini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población que no estudia ni trabaja</li> </ul>
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salario mínimo real</li> <li>Población con secundaria completa o más</li> </ul>		

Tipo de resultado:

Muy bueno

Bueno

Intermedio

Malo

Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor observado en la tendencia 1990-2011 se compara con el valor obtenido en el 2012, y el crecimiento anual del 2012 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2011.

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 la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, la incidencia de pobreza y la tasa de homicidios.

c/ “Se mantiene” significa que en 2012 el indicador conservó la tendencia mostrada en el período 1990-2011, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

## RECUADRO 2.1

**Buenos resultados en progreso social para Costa Rica**

El desarrollo económico es necesario, pero no suficiente, para el progreso social. Este último puede lograrse con niveles de ingreso nacional relativamente modestos. Así lo demuestran los resultados del índice de progreso social, una iniciativa de la organización Social Progress Imperative que busca determinar, en términos cuantitativos, hasta qué punto los países cubren las necesidades sociales y ambientales de sus ciudadanos. Consiste en una medida desagregada del bienestar en tres dimensiones, a saber: i) satisfacción de las necesidades humanas básicas para una supervivencia digna, ii) infraestructura social, entendida como el despliegue de instrumentos eficaces de movilidad social y iii) disponibilidad de oportunidades para consolidar un estilo de vida. El índice contiene 52 indicadores de desempeño, que buscan ofrecer una visión del grado de bienestar en cada nación.

La medición del 2012 incluyó a cincuenta países y arrojó un listado que encabezan Suecia, el Reino Unido y Suiza. Costa

Rica ocupa el puesto 12 a nivel global y el primero entre los ocho países latinoamericanos considerados, seguida por Chile (14) y Argentina (15). De los temas cubiertos por la dimensión de “necesidades humanas básicas”, Costa Rica obtuvo buenos resultados en las áreas de nutrición y asistencia médica básica, pero debe mejorar en lo concerniente a la calidad de las viviendas. En materia de “infraestructura social”, el país se distingue por ofrecer amplias plataformas para el desarrollo de las personas en términos de salud y bienestar, pero se beneficiaría con una mayor inversión en acceso a conocimientos básicos, área en la que se observan los mayores rezagos. En la tercera dimensión muestra un excelente desempeño en proveer oportunidades para que la gente mejore su posición en la sociedad, y puntúa alto en libertad personal y de elección, aunque se queda corto en acceso a la educación superior.

Fuente: Elaboración propia con base en Porter et al., 2013.

pero el nivel siguió siendo bajo desde el punto de vista internacional. El porcentaje de viviendas con acceso a Internet creció 13,8 puntos porcentuales y llegó a 47,3%. Otros indicadores mantuvieron la tendencia de leve aumento observada en los últimos años: la escolaridad promedio (nueve años), la asistencia a la educación (83% de las personas de 12 a 18 años) y las tasas de cobertura por niveles educativos.

En materia de empleo e ingresos, los indicadores que mejoraron en 2012 son el índice de salarios mínimos reales, el ingreso de los ocupados (creció en un 2,9%), el ingreso total del hogar (2,2%) y el ingreso del hogar por persona (1,6%). No obstante, esta área es la que mantiene más indicadores estancados y en niveles preocupantes, como sucede con la tasa de desempleo abierto (7,8%), la incidencia de la pobreza (20,6%) y el coeficiente de Gini (0,518). La inversión social pública logró recuperarse en 2012, luego de la contracción sufrida el año anterior.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas se observan tendencias positivas, pues por tercer año consecutivo se redujo la tasa de víctimas de homicidios, de 11,5 por 100.000 habitantes en 2010, a 8,7 en 2012. Las personas fallecidas por esta causa disminuyeron un 14,1%, al pasar de 474 en 2011, a 407 en 2012.

Los femicidios<sup>5</sup> también registraron una disminución significativa, la mayor de la década, al pasar de doce a cinco casos entre 2011 y 2012. Si se amplía la definición y se incluyen los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios de las víctimas, o bien por atacantes sexuales o acosadores<sup>6</sup>, se observa que veintiuna mujeres perdieron la vida por este motivo en 2012, cifra que representa una reducción del 25% con respecto al 2011. Entre los homicidios de este tipo, la mayor proporción (52,4%, once mujeres) correspondió a los casos en que la

víctima y el victimario se conocían y en algún momento habían tenido una relación, lo que consolidó a esta como la forma predominante de violencia contra las mujeres.

**Acceso a una vida larga y sana**

La salud y el acceso a un buen sistema de seguridad social son requisitos indispensables para que las personas tengan una vida larga y sana. Teniendo en cuenta esa aspiración, en este apartado se valoran los resultados obtenidos por el país en lo que concierne a la salud de la población, así como la situación del sistema de seguridad social y las posibles amenazas a su sostenibilidad futura.

En el 2012 Costa Rica mantuvo las altas expectativas de vida de su población, al tiempo que la tasa de mortalidad infantil se ubicó en su mínimo histórico. La mortalidad materna también mostró una tendencia decreciente y, con ello, acumuló tres años de caída continua. Estos resultados se dieron en un contexto de múltiples divergencias y tareas pendientes. Por un lado, la mejora en los indicadores de mortalidad se dio en forma paralela a un severo aumento en la incidencia del dengue, que pasó de 13.838 casos en 2011, a 22.243 en 2012 y a más de 25.000 a mediados de 2013. Estas cifras confirman lo que hace siete años ya había señalado el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*: el país no ha conseguido ejercer un verdadero control, que implique una reducción sostenida de la epidemia. Este panorama exige un cambio de estrategia, reconociendo de antemano que erradicar la enfermedad es difícil y, por tanto, los esfuerzos deben enfocarse en lograr un control adecuado para, sobre esa base, generar una rápida capacidad de respuesta ante el incremento en el número de casos (Programa Estado de la Nación, 2006).

En un plano más estructural, los resultados positivos en materia de salud se dieron a pesar de la caída en la inversión social dirigida a ese sector y sin avances en la reformas al modelo de gestión de la CCSS. Si bien es cierto que hoy esa institución tiene mejores condiciones financieras que las reportadas a

finales de la década de 2000, el momento es propicio para extraer las lecciones del caso y pensar en la sostenibilidad, tanto del seguro de salud como del régimen de pensiones contributivas. El reto parece estar en la transformación del sistema de seguridad social y no en centrar todos los esfuerzos en la CCSS.

Los hallazgos de este capítulo dejan claro que el envejecimiento de la población dará lugar a una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad en las próximas décadas. Esto significa que no solo se debe atender el progresivo aumento de la edad promedio del costarricense (fruto del éxito del sistema de salud), sino también encontrar soluciones que compensen los riesgos financieros que acarrea ese proceso.

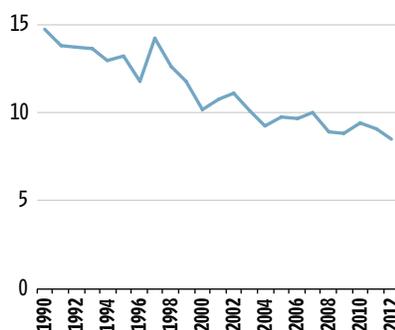
### Tasa de mortalidad infantil alcanza su mínimo histórico

En 2012 la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 8,5 muertes por cada mil nacimientos, la más baja en la historia desde que se calcula este indicador (gráfico 2.1). Se reportaron 624 muertes de menores de un año, de los 73.326 nacimientos registrados. Las afecciones originadas en el período perinatal representan un 48,9% de los decesos, a los que se suma un 36,7% de muertes por malformaciones congénitas. Si bien la alta concentración en estas dos causas es un indicio de la rigidez relativa que enfrenta el sistema de salud para bajar esta tasa, aún existe un margen para mantener la tendencia decreciente.

Guanacaste registró la mayor tasa de mortalidad infantil: 9,9 muertes por cada mil nacimientos, y en el otro extremo se ubicó Heredia, con 7,1. Esta situación difiere de años previos, cuando Limón figuraba como la provincia con mayor mortalidad, siempre con cifras superiores a 10. Es importante prestar atención a las fluctuaciones de Guanacaste, que pasó de mostrar la tasa más baja en 2009, a la más alta en 2012. Más allá de eventuales problemas de registro, resalta el hecho de que en ese período (2009-2012), mientras el total de nacimientos en la provincia cayó en un 3,9%, las defunciones crecieron un 43,9%.

GRAFICO 2.1

### Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

### Envejecimiento de la población afectará demanda de servicios de salud en las próximas dos décadas

Uno de los temas más ampliamente discutidos a nivel mundial es el de las repercusiones del envejecimiento de la población sobre los servicios de salud. A medida que crece la población mayor de 65 años, se espera que también lo haga la incidencia de enfermedades crónicas y mentales, situación que repercutiría en las necesidades de financiamiento del sistema de salud (Mendelson y Schwartz, 1993). Varios autores han rebatido o atenuado esta premisa (Reinhardt, 2003; Yamamoto, 2013) argumentando que, si bien el envejecimiento incide en el aumento del gasto sanitario, no es el factor que más afecta su comportamiento. Aun así, el fenómeno es importante a la hora de prever los requerimientos de recursos humanos, físicos y financieros del sistema de salud.

En el caso costarricense, y desde una perspectiva demográfica, la relación entre envejecimiento y necesidades adicionales es afectada por tres factores. El primero es el avanzado proceso de transición demográfica y epidemiológica que vive el país. En la actualidad, las personas menores de 15 años apenas representan un 24% de la población total, y los adultos mayores un 7%. Hay un crecimiento en el grupo de 20 a 29 años que brinda indicios sobre un *baby boom*<sup>7</sup> ocurrido en la década de los ochenta.

El segundo factor son las variaciones en la razón de masculinidad según edad. En el grupo de entre 20 y 24 años existen 108 hombres por cada 100 mujeres, pero la situación se revierte en edades superiores. En el grupo de entre 80 y 84 años, por ejemplo, hay solo 82 hombres por cada 100 mujeres. Esto señala la necesidad de: i) fortalecer las acciones de promoción y prevención de la salud en edades tempranas y para aquellas condiciones sanitarias que afectan principalmente a los hombres, y ii) ajustar el “paquete” de servicios para dar un énfasis especial a las enfermedades que tienen mayor incidencia entre las mujeres, como el Alzheimer (Alzheimer’s Association, 2012).

El tercer factor son los significativos cambios proyectados en los segmentos inferiores y superiores de la pirámide de población para el año 2030 (gráfico 2.2). Mientras el número de personas menores de 15 años disminuirá en un 5%, el de los adultos mayores se duplicará. El grupo de edad que experimentará la mayor reducción entre 2013 y 2030 será el de 20 a 24 años. En contraste, el mayor aumento corresponderá a las personas de entre 70 y 74 años (Rayo, 2013).

Como parte de este proceso, Costa Rica ha tenido notables avances en algunos resultados sanitarios. Se ha observado, por ejemplo, una gradual disminución en las tasas estandarizadas de mortalidad general, y durante el período 2000-2011 hubo una considerable reducción de las tasas de mortalidad, tanto para hombres (14%) como para mujeres (15%).

Tres aspectos llaman la atención sobre la dinámica de la mortalidad en Costa Rica en la última década. El primero es el rápido crecimiento, de tres puntos porcentuales, que registró el grupo de las neoplasias. El segundo es la continua caída de los infartos agudos al miocardio, no obstante su relevancia como primera causa de muerte. Y el tercero es que el cáncer de próstata aumentó de forma acelerada entre los hombres, mientras que el cáncer de mama lo hizo entre las mujeres.

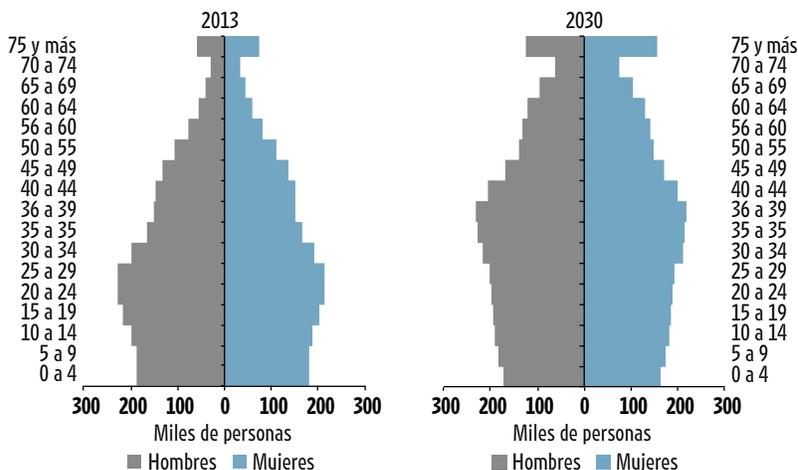
Estos cambios en la estructura epidemiológica y de mortalidad han sido

acompañados por un hecho relevante: el paulatino descenso de la tasa de egresos hospitalarios, que entre 2000 y 2011 pasó de 86,5 a 70,2 por cada mil habitantes. Este dato, sin embargo, debe tomarse con cautela, pues no refleja un patrón generalizado entre las causas de muerte, sino que es producto de un motivo de egreso que ha venido cayendo a lo largo de la década: el de embarazo, parto y puerperio. Si bien esta sigue siendo la principal causa de egreso (29%), en los últimos doce años los casos relacionados con el embarazo bajaron en poco más de tres puntos porcentuales su participación en el total de hospitalizaciones. Las otras cuatro causas más importantes (enfermedades de los sistemas digestivo, respiratorio y genitourinario, traumatismos y envenenamientos) aumentaron su peso relativo en la estructura de egresos.

Para este Informe se proyectó cuál podría ser la evolución de la mortalidad y los egresos hospitalarios en los próximos diecisiete años (al 2030), dadas las tendencias demográficas del país (los detalles de la metodología utilizada se presentan en el Anexo Metodológico). Se estima que el total de decesos crecerá un 49% entre 2013 y 2030, como resultado del aumento acelerado de los fallecimientos por cáncer de próstata e infarto al miocardio (cuadro 2.3). Para el 2030, las muertes por infarto agudo al miocardio y los accidentes de tránsito representarían un 6,5% y un 2,4%, respectivamente (Rayo, 2013).

También se proyecta que el total de egresos hospitalarios se reduciría en un 8,0%, hasta 289.992 casos. En cuanto a los días de estancia, las estimaciones indican que, en conjunto, las cinco principales causas de egreso generarían un aumento de 11,1% para el año 2030 (cuadro 2.4). Las tendencias hacen prever una caída en el número de días de internamiento por embarazo, parto y puerperio, mientras que las otras cuatro causas de hospitalización crecerían. Este patrón refuerza el escenario descrito anteriormente, en el cual se combinan el descenso de la tasa de natalidad, el incremento del número de egresos y el proceso de envejecimiento de la población. Por ejemplo, un 46%

**GRAFICO 2.2**  
**Estructura de población por sexo y edad**



Fuente: Elaboración propia con base en INEC y CCP-UCR, 2013.

**CUADRO 2.3**  
**Proyecciones del número de decesos, según las primeras cinco causas específicas de muerte. 2013, 2020 y 2030**

Causa específica de muerte	2013	2020	2030
Infarto agudo al miocardio (código CIE-10: I219)	1.641	1.744	1.928
Cáncer de estómago (código CIE-10: C169)	571	566	582
Persona lesionada en accidente de tránsito (código CIE-10: V892)	508	598	734
Cáncer de próstata (código CIE-10: C610)	416	533	806
Enfermedad isquémica del corazón (código CIE-10: I259)	491	527	595

Fuente: Rayo, 2013, con datos del INEC.

**CUADRO 2.4**  
**Proyecciones del número de días de estancia promedio, según los primeros cinco grupos de causas de egreso. 2013, 2020 y 2030**

Causa de egreso	2013	2020	2030
Embarazo, parto y puerperio	241.698	218.379	175.488
Enfermedades del sistema digestivo	150.025	156.809	160.213
Enfermedades del sistema genitourinario	95.767	96.020	95.439
Traumatismos, envenenamientos y consecuencias de causas externas	143.341	146.873	152.471
Enfermedades del sistema circulatorio	159.175	210.893	293.884

Fuente: Rayo, 2013, a partir de la base de datos de egresos hospitalarios de la CCSS.

de los egresos por enfermedades del aparato circulatorio corresponde a personas mayores a 64 años, de modo que es previsible que, a medida que avanza la transición demográfica y la pirámide poblacional se amplía en los estratos de

mayor edad, los problemas circulatorios también aumenten. Si bien en las proyecciones se consideraron solo las cinco primeras causas de egreso, no se descarta que otras enfermedades, como los tumores, podrían crecer en forma acelerada.

Para el seguro de salud, las implicaciones financieras de las tendencias mostradas son diversas, aunque todas apuntan a una fuerte presión sobre el gasto de la CCSS. El crecimiento de las enfermedades crónicas es acompañado por un aumento en la prescripción de medicamentos (que deben proveerse de manera permanente) y en el número de consultas que requiere cada paciente. Hoy en día los adultos mayores representan alrededor del 7% de la población nacional, pero dan cuenta de alrededor del 15% de los egresos hospitalarios. Además, debido precisamente a su perfil epidemiológico, sus estancias son mucho más prolongadas; por ejemplo, la estancia (en días) de los adultos mayores en los hospitales de la CCSS es 2,8 veces mayor que la del grupo de 20 a 44 años de edad.

En relación con el uso de los servicios hospitalarios, la CCSS debería considerar una política de manejo de casos. Si bien las hospitalizaciones tienden a decrecer, las consultas externas y de urgencias crecen a ritmos acelerados. En el caso de las urgencias, el aumento podría estar ligado a problemas de eficiencia y calidad en el primer nivel de atención, que lleva a los usuarios a emplear un canal alternativo, las emergencias hospitalarias, para recibir los servicios requeridos. Además es necesario educar al ciudadano sobre el uso apropiado de los servicios: en 2011, el 60% de los casos atendidos a nivel nacional como urgencias, no lo era en realidad.

Por otra parte, es posible que el nuevo perfil epidemiológico traiga consigo costos asociados a cambios institucionales en diversos ámbitos organizativos y de planificación. Por ejemplo, el paquete de beneficios tendrá que fortalecer la atención de las enfermedades en ascenso. Dado el aumento esperado de los males crónicos, la promoción y la prevención deben tener un rol fundamental en la estrategia sanitaria del país. El sistema tiene que enfocarse más en el adulto mayor y, eventualmente masificar servicios como el cuidado en los hogares (*homecare*). Asimismo, debe aumentar el peso relativo de los profesionales en Geriátrica en el cuerpo médico de la CCSS.

Los esfuerzos en el campo de la

medicina preventiva y la educación en salud deben incluir el reforzamiento de los programas de nutrición, salud infantil y educación sexual, a fin de prevenir muchos problemas que se manifiestan con mayor severidad en la vejez. Es necesario promover en los niños, niñas y adolescentes la adopción temprana de buenos hábitos de alimentación y la práctica de ejercicio físico, que les ayuden a evitar la obesidad y otras enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión. Asimismo, se requiere una política tendiente a mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROYECCIONES DE MORTALIDAD Y EGRESOS HOSPITALARIOS,

véase Rayo, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Sostenibilidad y mayor cobertura de grupos vulnerables: discusión y retos de los regímenes de pensiones

Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan los ingresos por trabajo ante situaciones de vejez, invalidez o muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque, en cierto momento de su ciclo de vida, las personas pierden capacidades físicas o intelectuales, lo que les impide continuar laborando en forma remunerada (Martínez, 2006). La pensión brinda al beneficiario y su familia un ingreso que los ayuda a tener un nivel de vida digno, con lo cual se favorece a la sociedad en su conjunto.

El sistema de pensiones de Costa Rica se sustenta en cuatro “pilares” de protección: el básico contributivo, el básico no contributivo, el complementario obligatorio y el complementario voluntario. Tanto por el volumen de afiliados como por sus implicaciones socioeconómicas, en este apartado el análisis se centra en los dos primeros pilares, que corresponden a los regímenes de invalidez, vejez y muerte (IVM) y de pensiones no contributivas, ambos administrados por la CCSS.

El pilar básico de pensiones contributivas tiene una amplia cobertura. Aunque está conformado por diversos regímenes, es dominado casi completamente por el IVM, que absorbe al 95% de los afiliados (cuadro 2.5). Con excepción del régimen de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, los regímenes de privilegio que fueron creados por leyes especiales se encuentran cerrados, aunque representan un costo importante para el fisco (2,2% del PIB en 2012) y seguirán haciéndolo por mucho tiempo más, hasta su extinción (Sauma, 2013).

El régimen de IVM es el más importante, tanto en número de cotizantes activos (1.379.961 personas a junio del 2012), como de pensionados (190.689). Uno de cada cuatro pensionados lo es por invalidez, proporción que parece muy elevada. Además, tres de cada cuatro afiliados son asalariados. No obstante, la CCSS aún tiene retos pendientes en la ampliación de la cobertura del régimen a todos los trabajadores, sean pobres o no. Con datos de la Enaho 2012, se estima que su cobertura es cercana al 68,6% de la población ocupada. En el año 2005 se efectuó una reforma que tuvo entre sus objetivos restaurar la sostenibilidad financiera del régimen. Por ello incluyó, entre otras medidas, un aumento en el número de cuotas necesarias para que el trabajador se jubile a los 65 años (aunque creó la modalidad de retiro anticipado) y un ajuste en las tasas de cotización a partir del 2010, con incrementos graduales cada cinco años hasta el 2035 (la tasa global pasó de 7,5% a 10,5%).

Por su parte, el régimen no contributivo (RNC) tiene carácter asistencial, pues beneficia a población que se encuentra en situación de pobreza y no tiene acceso a los regímenes contributivos; esto incluye no solo a adultos mayores (65 años o más), sino también a personas con invalidez, en situación de indigencia y menores de edad en situación de riesgo. A junio del 2012 el total de pensiones entregadas ascendió a 94.093, de las cuales 15.739 correspondieron a jefes de familia mayores de 65 años y 40.146 a personas solas

CUADRO 2.5

**Cotizantes activos y pensionados del pilar básico contributivo, según régimen. 2012**

Régimen	Cotizantes activos	Pensionados			
		Total	Vejez	Invalidez	Muerte <sup>a/</sup>
IVM <sup>b/</sup>	1.379.961	190.689	78.290	48.746	63.653
Capitalización colectiva del Magisterio <sup>c/</sup>	73.058	592	38	219	335
Transitorio de reparto del Magisterio <sup>d/</sup>	13.385	37.906	31.642	1.774	4.490
Poder Judicial <sup>e/</sup>	11.653	3.084	2.136	286	662
Bomberos <sup>f/</sup>		204			
Administrados por la Dirección Nacional de Pensiones <sup>g/</sup>		14.724			

a/ En algunos regímenes también se le llama supervivencia. Incluye viudez, orfandad, padres, hermanos y otros.

b/ A junio de 2012, con datos del *Anuario Estadístico* de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.

c/ A diciembre de 2012, con datos del *Informe Anual 2012* de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema).

d/ Pensionados a diciembre de 2012, con datos del *Informe Anual 2012* de Jupema. Los cotizantes activos corresponden a marzo de 2010.

e/ A diciembre de 2012, con datos de la *Memoria Institucional 2012* de la Supen.

f/ A diciembre de 2012, con datos de los estados financieros auditados por la firma Deloitte & Touche S.A.

g/ Pensionados a diciembre de 2012, con cargo al Presupuesto Nacional. El régimen transitorio de reparto del Magisterio Nacional, aunque opera con cargo al Presupuesto Nacional, es gestionado por Jupema, por lo que se considera aparte. Los datos son del *Anuario Estadístico* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Fuente: Sauma, 2013.

del mismo rango de edad. Estos datos indican entonces que solo tres de cada cinco pensionados del RNC son adultos mayores. El régimen cobró especial relevancia a partir del 2006, cuando se duplicó el monto mensual de la pensión, al pasar de 17.500 a 35.000 colones. Posteriormente se dieron nuevos aumentos, hasta alcanzar los 72.125 colones vigentes en la actualidad. El gasto del régimen alcanzó el 0,5% del PIB en 2012.

Una evaluación de los principales retos del sistema permite identificar tres áreas relevantes: la sostenibilidad de los regímenes contributivos, la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores y la utilización de los fondos de reserva de estos regímenes (Sauma, 2013). En 2008, a solicitud de la Supen, la empresa Nathal Actuarios y Consultores realizó una valuación actuarial del IVM y determinó que, a partir del año 2023, la relación de gastos con respecto a la reserva se tornará “delicada” (Nathal Actuarios y Consultores, 2008). Esta conclusión contrasta con las proyecciones que presenta la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS en el documento “Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de IVM

con corte al 31 de diciembre del 2009”, según las cuales la fecha estimada en que la reserva sería negativa es enero de 2046 (CCSS, 2010). No obstante, en otra valuación, esta vez con corte al 31 de diciembre de 2011, se indica que la sostenibilidad del régimen será positiva<sup>8</sup> hasta el año 2042 inclusive (CCSS, 2012).

En ninguna de estas proyecciones se considera la provisión de recursos adicionales para el régimen, según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador (n° 7983, de 2000), que expresamente indica: “Establécese una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza”. A raíz de las grandes diferencias entre las dos fuentes antes citadas, la CCSS solicitó el apoyo de la OIT para validar la valuación actuarial elaborada por la Dirección Actuarial y Económica<sup>9</sup>. En su informe, este organismo concluyó que “aun sin incluir los ingresos provenientes del artículo 78 de

la Ley de Protección al Trabajador, el sistema es superavitario por un período de al menos 25 años con las disposiciones actuales” (OIT, 2010).

#### Urgen nuevos estudios sobre la sostenibilidad del régimen de IVM

Dado que existe una clara divergencia de criterios sobre la sostenibilidad del régimen de IVM, se requieren nuevos estudios actuariales que incluyan una serie de aspectos hasta ahora no considerados, entre ellos los siguientes:

- los fuertes incrementos en las pensiones mínimas del IVM (que reciben buena parte de los pensionados), que en términos reales fueron de 13,1% en julio de 2006, 10,3% en julio de 2007 y 9,9% en enero de 2009;
- fallos recientes de la Sala Constitucional que otorgan derechos de pensión que reglamentariamente no se permitían y que rebasan los límites impuestos por las reglas actuariales;
- el impacto del aumento en el número de trabajadores independientes asegurados;

- la discrepancia que existe en el ingreso mínimo contributivo (con el cual se asegura una proporción importante de los trabajadores) y el monto mínimo de la pensión, que genera un beneficio adicional para quienes contribuyen con lo mínimo, y
- las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador, tanto en lo referente a los recursos adicionales para nutrir el régimen, como a la universalización de la cobertura de los trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza (Sauma, 2013).

La Supen ha llamado la atención sobre la cobertura de los aportes de los afiliados, para resaltar que el régimen comienza a mostrar síntomas de debilitamiento financiero. Este indicador representa la proporción del gasto en pensiones que es cubierto por las cuotas de cotización. En 2012 su valor fue 1,03, lo que significa que “los ingresos por cotización superaron, levemente, los gastos en pensiones del régimen” (Supen, 2013). Sin embargo, se prevé que en un plazo muy corto el indicador

será inferior a 1, lo que implica que se deberá comenzar a utilizar los rendimientos de las inversiones para cubrir las pensiones y, una vez que estas fuentes de recursos (cuotas y rendimientos) no sean suficientes, la reserva empezará a disminuir, hasta agotarse.

Un criterio distinto se desprende de las proyecciones efectuadas por la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS, según las cuales, siguiendo las metodologías internacionalmente aceptadas para valorar regímenes de pensiones financiados con base en modelos de “prima media escalonada”, se concluye que el régimen se encuentra en equilibrio, ya que los ingresos corrientes (cotizaciones más ingresos por intereses) superan los gastos totales.

Como se ha dicho, otro reto del sistema es la universalización de las pensiones para los adultos mayores, tal como dispone la Ley de Protección al Trabajador en su artículo 78, antes citado, y en su artículo 87, en el cual establece que el RNC debe cubrir a todos los adultos mayores en situación de pobreza que no estén adscritos a otros regímenes.

Así pues, en el caso del RNC el principal desafío no es la sostenibilidad financiera, sino la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores (PAM). Según la Enaho, en 2010 había en el país poco más de 356.000 adultos mayores, un 7,8% de la población total. El 62,6% de ellos recibe una pensión, contributiva o no. Las PAM de los deciles primero y décimo son los grupos que poseen las mayores coberturas de pensiones.

Entre las PAM que no reciben pensión hay dos posibilidades: que formen parte de hogares en los que al menos un miembro está jubilado, o que se mantengan activas y cotizando para tener, en algún momento, una pensión contributiva. En la primera situación están 41.210 personas, y en la segunda, 14.027 (cuadro 2.6). Sin embargo, quedan 77.929 adultos mayores que no tienen pensión, de los cuales 10.818 pertenecen al primer decil y 8.782 al segundo, es decir, son pobres y, por tanto, constituyen la prioridad de atención del RNC. Si se otorgara el beneficio a un miembro por hogar (teniendo en cuenta que hay hogares donde residen dos y hasta

CUADRO 2.6

**Población adulta mayor que no recibe pensión, según deciles de hogares<sup>a/</sup>. 2010**

Deciles de hogares	Adultos mayores sin pensión	Adultos mayores en hogares con otras PAM <sup>b/</sup> pensionadas	Adultos mayores en hogares sin otras PAM <sup>b/</sup> pensionadas		
			Total	Trabajan y cotizan	No trabajan ni cotizan
Total	133.166	41.210	91.956	14.027	77.929
Primer decil	18.032	6.603	11.429	611	10.818
Segundo decil	16.336	5.602	10.734	1.952	8.782
Tercer decil	14.591	4.694	9.897	1.477	8.420
Cuarto decil	14.187	4.182	10.005	1.691	8.314
Quinto decil	11.163	3.153	8.010	1.340	6.670
Sexto decil	13.016	3.306	9.710	1.039	8.671
Séptimo decil	10.306	3.124	7.182	1.692	5.490
Octavo decil	11.241	1.408	9.833	1.215	8.618
Noveno decil	12.620	3.944	8.676	1.524	7.152
Décimo decil	11.674	5.194	6.480	1.486	4.994

a/ Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita, sin incluir la pensión del RNC. Se considera el ingreso neto con imputación, pero sin ajuste por cuentas nacionales.

b/ PAM: personas adultas mayores.

Fuente: Sauma, 2013, con datos de la Enaho 2010.

tres adultos mayores) habría que crear 16.156 pensiones mensuales de 72.125 colones, que tendrían un costo anual de 17.625 millones de colones. Ese es el costo de universalizar la cobertura en los dos deciles de menores ingresos. Equivale a un gasto adicional del 0,1% del PIB del 2012 (Sauma, 2013).

Dado que las diferencias entre la Supen y la CCSS en cuanto al equilibrio financiero del IVM se deben principalmente a criterios técnicos, uno de los desafíos de corto plazo es avanzar en la definición de parámetros únicos y transparentes (a nivel reglamentario), basados en buenas prácticas internacionales.

El tercer gran reto del sistema es el uso de los fondos de reserva. A diciembre de 2012, el monto de las pensiones creadas por la Ley de Protección al Trabajador que administran las operadoras de pensiones complementarias (OPC) ascendía a 4.436 millones de dólares (Supen, 2013), un 9,8% del PIB y una cifra en constante crecimiento. Si a ello se suman los 3.522 millones de dólares del IVM y los 1.775 millones de dólares del régimen de capitalización colectiva del Magisterio Nacional, se tiene que el sistema administra recursos por más del 20% del PIB.

En muchas oportunidades se ha debatido en el país sobre la conveniencia de usar esos recursos para financiar obra pública sin tener que recurrir al endeudamiento externo. El tema adquiere mayor relevancia en momentos en que la Supen presiona a las OPC a aumentar el porcentaje de sus inversiones en el exterior. Obviamente se debe garantizar que los fondos que se inviertan serán recuperados, que los rendimientos serán apropiados y que se trabajará bajo una estricta supervisión. Avanzar en este sentido requiere dar prioridad a la elaboración de las propuestas legales del caso y su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa o las instancias que corresponda (Sauma, 2013).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES AL 2012,

véase Sauma, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Acceso al conocimiento

La importancia de la educación en el proceso de desarrollo de las naciones trasciende lo meramente productivo, ya que es un factor clave para el mejoramiento de las oportunidades laborales, la superación personal y la participación ciudadana en la actual sociedad del conocimiento. Para cumplir con ese rol la educación debe lograr en forma simultánea múltiples objetivos: tener cobertura universal en todos sus niveles, brindar conocimientos de calidad que permitan a los alumnos explicar y replantear su entorno y facilitar el acceso a las aulas, todo sin poner en riesgo su sostenibilidad.

El Cuarto Informe Estado de la Educación, publicado en 2013, contiene un análisis exhaustivo del sistema educativo costarricense. Por tal motivo, en esta edición el apartado dedicado a este tema es más breve de lo usual.

Los resultados del 2012 muestran avances positivos, aunque algo tímidos, en los indicadores educativos. La escolaridad promedio tuvo una leve mejoría con respecto al 2011. La tasa de deserción en secundaria, aunque se redujo, se mantuvo por encima del “piso” histórico del 10% y siguió siendo particularmente elevada en séptimo año. La población que completa la secundaria crece con lentitud y aún no representa siquiera al 45% de las personas de entre 25 y 39 años.

El alto porcentaje de jóvenes en el grupo de los “nini” y las personas que no logran culminar con éxito la secundaria forman un segmento altamente vulnerable al desempleo o a la ocupación en empleos informales y de baja calidad, que podría caer en exclusión social. La situación resulta más preocupante cuando se considera que es cada vez menor la proporción de hijos que superan el nivel educativo de sus progenitores, quienes ya de por sí tienen una escolaridad baja. Para estos jóvenes es más alta la posibilidad de reproducir el patrón de vida de sus padres, lo cual significa entrar en un círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza del que es difícil escapar.

### Se reduce desescolarización en la enseñanza secundaria

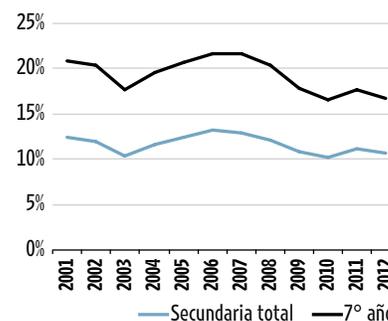
Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, la exclusión estudiantil (o deserción) es un problema persistente, sobre todo en secundaria. En 2012 la educación regular registró un total de 53.896 alumnos excluidos. En secundaria el indicador se redujo de 11,1% en 2011 a 10,7% en 2012. Este resultado muestra las dificultades que tiene el sistema para llevar a un dígito el valor de esta tasa en la enseñanza secundaria (gráfico 2.3).

La exclusión en séptimo año bajó de 19,5% a 14,7% en el período 2001-2012. Aunque la cifra se mantiene elevada, es uno de los factores que explican la disminución de la tasa total en secundaria. La correlación entre esta última y la deserción de séptimo año es alta ( $R^2=0,87$ ) y muestra que, por cada punto porcentual de reducción en séptimo año, el total cae en 0,47 puntos porcentuales.

La secundaria nocturna sigue registrando la mayor tasa de deserción, casi tres veces superior a los valores reportados para el tercer ciclo y la educación diversificada. Este comportamiento genera una amplia brecha con respecto a las demás modalidades educativas, y en especial con los colegios diurnos.

GRAFICO 2.3

#### Tasa de deserción intra-anual<sup>a/</sup> en secundaria, total y en séptimo año



a/ Tasa calculada con respecto a la matrícula inicial de cada año. Incluye dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

La tendencia de largo plazo es aun más pronunciada: en 2012 la deserción en la enseñanza académica nocturna fue casi tres puntos superior a la de 2001; en la técnica nocturna el aumento fue de 6,7 puntos.

Un análisis realizado por el MEP encontró que en el 2011 un alto porcentaje de la exclusión en secundaria se concentró en cien centros educativos diseminados por todo el país. Pese a tener solo una cuarta parte del total del estudiantado, esas instituciones generaron casi la mitad de la deserción a nivel nacional (MEP, 2013).

El Cuarto Informe Estado de la Educación aporta insumos para el diseño de intervenciones específicas y focalizadas para combatir el problema y aprovechar mejor los recursos destinados a ese fin. El Informe señala que los alumnos excluidos no son un grupo homogéneo y que los factores asociados a este problema son muy diversos: el nivel socioeconómico de las familias, el desempeño académico previo, la satisfacción de los estudiantes con el apoyo que reciben de docentes y orientadores, las ayudas estatales y la forma de traslado al colegio. La buena noticia es que la mayoría de estos factores corresponde a aspectos sobre los cuales es posible influir desde los centros educativos y a través de políticas públicas.

### La población “nini” es muy diversa

En el Decimotavo Informe se advirtió que en Costa Rica existen grupos de población en condiciones de desventaja en materia educativa, sobre todo en zonas rurales y regiones periféricas, cuya atención demanda esfuerzos adicionales y diferenciados. Este escenario también se aplica al analizar los datos de jóvenes de entre 12 y 24 años que ni estudian (al menos formalmente) ni trabajan, conocidos como “nini”.

El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes en esta condición, un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años. Esta cifra indica que los “nini” disminuyeron en la última década, pues en el 2000 representaban el 23,9%. El logro educativo de estas personas es diverso; muchas de ellas tienen rezagos importantes, que reducen significativamente

sus probabilidades de inserción laboral. Un estudio realizado por Mazzei-Abbá (2013) identificó cuatro perfiles de “ninis”, a partir de sus características educativas y laborales.

El primer perfil es el de los “desempleados”, constituido por jóvenes que buscan trabajo, pero no lo encuentran. Se caracteriza por reunir principalmente a personas que ya superaron la edad para cursar la educación formal básica. El 70% de ellos no terminó la secundaria, lo que le dificulta encontrar un empleo de calidad. En su mayoría son hombres y tienen bajos porcentajes de aseguramiento (solo el 38,8% está asegurado).

En este punto cabe mencionar la experiencia del programa “Empléate”, una iniciativa público-privada liderada por el Ministerio de Trabajo, que promueve la inserción laboral por medio de becas de formación técnica para jóvenes de entre 17 y 24 años, desempleados

y en condición de vulnerabilidad social. En el 2012 se beneficiaron del programa 2.058 personas, especialmente en las áreas de tecnologías de información y comunicación (68,9%) y comercio y servicios (16,3%). “Empléate” entrega un subsidio económico temporal para apoyar el proceso de formación técnica-ocupacional (MTSS, 2013).

El segundo grupo corresponde a jóvenes que no asisten a la educación formal, pero que al momento del Censo estaban llevando cursos extraescolares, es decir, que no otorgan un título ni son reconocidos por el mercado laboral<sup>10</sup>. No se dispone de información sobre la calidad y los tipos de cursos. El perfil es heterogéneo, con proporciones similares de jóvenes de ambos sexos y en todas las edades del rango aquí considerado. Tienen los mayores niveles de escolaridad y de clima educativo del hogar, lo que podría explicar el hecho de que no abandonan completamente los estudios (cuadro 2.7).

CUADRO 2.7

### Características seleccionadas de la población “nini”, por perfil. 2011

Características	Desempleados	Asistentes a educación no regular	Mujeres con responsabilidades	Núcleo “nini”
<b>Población</b>				
Personas	16.638	49.054	46.484	89.694
Distribución porcentual	8,2	24,3	23,0	44,4
<b>Sexo</b>				
Masculino	69,9	48,4	0,0	37,8
Femenino	30,1	51,6	100,0	62,2
<b>Escolaridad</b>				
Secundaria incompleta o menos	70,4	72,1	84,7	81,1
Secundaria completa	22,0	15,3	12,6	14,9
Parauniversitaria o universitaria	7,6	12,6	2,7	4,0
<b>Clima educativo del hogar</b>				
Bajo	56,3	48,0	52,5	62,3
Medio	36,5	37,5	44,6	32,6
Alto	7,2	14,5	2,9	5,1
Población asegurada	38,8	73,0	69,0	62,0
<b>Estado conyugal</b>				
Casado o en unión libre	15,2	13,0	79,7	25,2
Soltero	83,1	86,3	17,4	73,7
Otro	1,7	0,7	2,9	1,1
<b>Lugar de nacimiento</b>				
Costa Rica	89,6	91,6	81,8	87,9
Otro país	10,4	8,4	18,2	12,1

Fuente: Mazzei-Abbá, 2013, con datos del Censo de Población 2011, del INEC.

El tercer perfil es el de las “mujeres con responsabilidades”, que constituyen el grupo más vulnerable. Son jóvenes con hijos que se dedican a los oficios domésticos de su hogar. Presentan los promedios más bajos de escolaridad. La carga que sobrellevan a su corta edad y el importante rezago en educación las coloca en un contexto de difícil inserción laboral, que además limita sus opciones de acceder a empleos de calidad en el futuro. La presencia de este grupo en la zona rural casi duplica a la urbana, y el cantón de Los Chiles (donde reside el mayor porcentaje de nicaragüenses en el país) es el que registra la mayor proporción, lo que coincide con el alto número de mujeres nicaragüenses que conforman este grupo (16,9%; Mazzei-Abbá, 2013).

Por último se identificó el perfil denominado “núcleo nini”, que es el más cercano al concepto usado tradicionalmente para definir a este grupo: ni estudian, ni trabajan, ni desean hacerlo. Este es el segmento que concentra a la mayor cantidad de jóvenes y en él predominan las mujeres. La escasez de información impide un análisis más profundo de su situación. Poseen los patrones típicos de las personas excluidas del sistema educativo y el mercado laboral. Este núcleo registró el mayor descenso en la última década (gráfico 2.4).

Una de las razones que podría explicar esta tendencia a la baja es la implementación, en la última década, de programas para mejorar la asistencia y la permanencia en los centros educativos. La mayor reducción se observa en el grupo de adolescentes de entre 12 y 17 años, especialmente en el “núcleo nini”. Los asistentes a la educación no regular aumentaron en el período intercensal, lo cual podría indicar que, aunque los jóvenes no logren terminar la secundaria, consideran otras opciones de capacitación. No obstante, la información al respecto es muy limitada.

**Pierde fuerza el avance intergeneracional en el logro educativo**

Diversos estudios han señalado la influencia que ejercen las condiciones personales, socioeconómicas y educativas de los padres en los ingresos futuros de sus hijos (Bird, 2007; Jenkins y Siedler, 2007; Golovanevsky, 2007). El análisis de la transmisión intergeneracional, como suele denominarse, es relevante para comprender no solo las causas de la pobreza y la desigualdad, sino también la posible dinámica futura de la movilidad social.

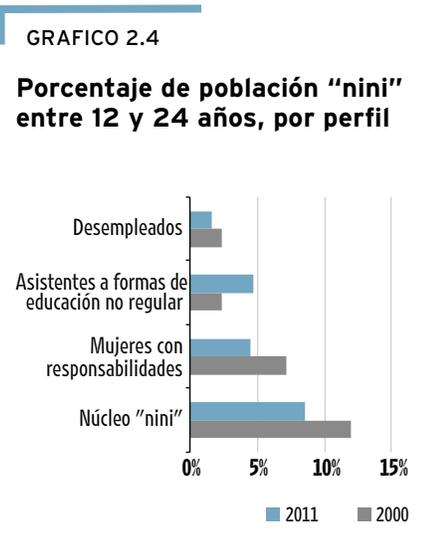
Uno de los canales de transmisión que más ha interesado a los investigadores es el logro académico de los

hijos en relación con el de sus padres. Por ejemplo Gaviria (2007), utilizando datos del *Latinobarómetro*, determinó que en América Latina las nuevas generaciones muestran niveles de escolaridad mayores que los de sus padres, especialmente si estos últimos tienen solo educación primaria o secundaria. Por ejemplo, el 67,8% de los padres cuyo mayor logro académico fue la primaria (completa o incompleta) tienen hijos con secundaria incompleta o más, y el 52,6% de los padres con secundaria (completa o incompleta) tienen hijos con un grado académico superior.

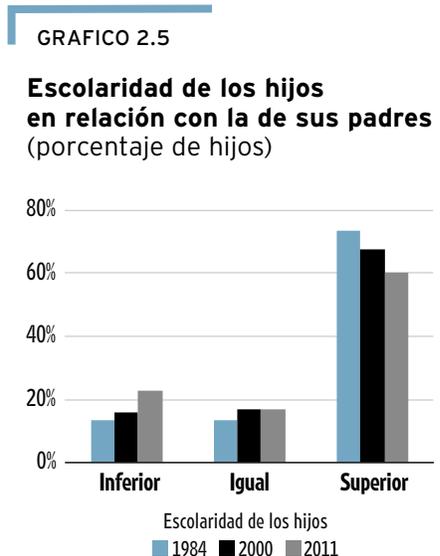
En esa línea, para este Informe se estimó un indicador aproximado del avance intergeneracional en el logro educativo con datos de los censos de población de 1984, 2000 y 2011. El objetivo del ejercicio fue calcular el logro educativo de los hijos mayores de 25 años con respecto al de sus padres. Para ello, los hijos se clasificaron en tres grupos, según la relación de su nivel educativo –menor, igual o superior– con el de sus progenitores. Cabe apuntar que, desde el punto de vista metodológico, la forma de recolección de datos en los censos constituye un problema, ya que solo permite conocer esa relación cuando los hijos viven con sus padres.

Los hallazgos del análisis se muestran en el gráfico 2.5. En 1984, tres de cada cuatro hijos tenían una escolaridad mayor que la de sus padres y cerca del 87% superaba o estaba por lo menos al mismo nivel. Este resultado se explica por la fuerte y sostenida inversión en educación que hizo el país a partir de la década de los cincuenta, y que cubrió a esa generación de “hijos”. A ello se une la creciente presencia femenina en el sistema educativo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, también es importante considerar que en 1984 los padres tenían una escolaridad media cercana a los 5 años, y en el grupo de padres con menor logro educativo que sus hijos la escolaridad era de apenas 3,8 años.

Los censos de 2000 y 2011 muestran que el porcentaje de hijos con mayor logro educativo que sus padres se ha venido reduciendo paulatinamente,



Fuente: Mazzei-Abbá, 2013, con datos de los censos de población de 2000 y 2011, del INEC.



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de 1984, 2000 y 2011, del INEC.

hasta alcanzar un valor cercano al 60% en 2011. En cambio, la proporción de hijos con menor escolaridad ha aumentado, de 13,2% en 1984, a 22,9% en 2011. En principio, estas cifras no se pueden interpretar como algo negativo si, por ejemplo, la escolaridad de los padres es tan alta que resulta difícil superarla. Sin embargo, ese no es el caso: el análisis revela que los jóvenes se están quedando con niveles bajos de escolaridad, y muchos de ellos ni siquiera logran completar la secundaria.

Según el Censo 2011, en el caso de los hijos que superan a sus padres, la escolaridad promedio de los primeros es de 11,5 años, versus 6,3 años de los segundos. En el grupo de hijos con menor logro educativo, su escolaridad es de apenas 8,1 años, frente a 11,9 años de sus progenitores. El bajo logro educativo se confirma con los hallazgos del *Cuarto Informe Estado de la Educación*, el cual reporta que en 2011 solo un 46,3% de los jóvenes de 17 a 21 años consiguió terminar la enseñanza secundaria.

### Acceso a vivienda digna

Que las personas tengan acceso a una vivienda digna forma parte de las aspiraciones del desarrollo humano. En este apartado se hace un balance de los resultados obtenidos por el país en el 2012, en algunos indicadores básicos en esta materia. Se presentan también dos estudios que utilizan datos censales: uno sobre la segregación residencial en grupos de bajos ingresos de la GAM y otro sobre las condiciones de vida de los hogares en asentamientos informales.

En 2012 en Costa Rica había 1.326.805 viviendas ocupadas, con un promedio de 3,5 habitantes cada una. De ellas, el 59,2% estaba en buen estado y un 9,6% en mal estado. Esto implica que 460.418 residencias requieren cambios estructurales profundos. Los mayores problemas se dan en la región Huetar Atlántica, donde una de cada siete viviendas tiene una estructura física deficiente (cerca de 85.400).

En el país predominan las residencias independientes (56,1%), seguidas por las ubicadas “en fila” o de manera contigua (38,9%). Ambos porcentajes son

similares a los de 2011. Las viviendas en edificio (condominio o apartamento) aumentaron de un 1,9% del parque habitacional en 2011, a un 2,2%. Esta cifra sigue siendo muy baja, y su crecimiento se explica en buena parte por las soluciones de vivienda que se ofrecen en la GAM, en un escenario de agotamiento de espacios disponibles y altos valores de la tierra, aunado a la disposición de las personas a vivir en construcciones verticales, aspecto que tiende a favorecer la planificación urbana.

Más del 90% de las viviendas reporta acceso óptimo a servicios básicos, excepto en la región Huetar Atlántica, donde el porcentaje desciende al 73,2%. En 2012 la cobertura de las viviendas con tres servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) aumentó en relación con el 2010. En particular, el acceso al agua y a la electricidad se acerca a la universalidad.

Uno de los avances más relevantes de los últimos años es la cobertura del servicio de Internet en las viviendas, que pasó de 24,1% a 47,3% entre 2010 y 2012. En todas las regiones las coberturas superan el 30%. El mayor crecimiento se presenta en las regiones Brunca, Chorotega y Huetar Atlántica, con incrementos superiores a los veinte puntos porcentuales entre 2010 y 2012.

El número total de viviendas ocupadas creció en un 2,3% entre 2011 y 2012, para un total de 1.827.352 m<sup>2</sup> construidos. En los permisos de construcción para obras residenciales predominan las edificaciones nuevas (77,4%), seguidas por las ampliaciones y las reparaciones (13,3% y 9,3%). Las obras residenciales corresponden principalmente a casas, en tanto que los apartamentos o condominios alcanzan apenas el 10%. No obstante, los valores de estos últimos son cerca de tres veces mayores que los de las casas.

Por cantones, las obras residenciales de mayor valor promedio, superior a 43 millones de colones, se concentran en San Isidro de Heredia, Escazú, Santa Ana y Curridabat. En el otro extremo, Talamanca, Upala, Matina y Jiménez reportan los valores promedio más bajos, inferiores a nueve millones de colones.

La suma de estos factores refleja una concentración de obras de alto valor en cantones de mayor desarrollo relativo y un círculo vicioso que aumenta los valores de la tierra y, con ello, el valor promedio de las obras, que tienen además detalle en los acabados. Todo esto desemboca en una baja integración residencial dentro del país, donde “los más pobres parecen obligados y, los más ricos intentan vivir, lo más cerca posible de personas de disponibilidades económicas similares” (Pujol et al., 2009).

En este sentido, la segregación de hogares de altos ingresos, por el incremento de construcciones cerradas, afecta el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos, ya que limita los lugares donde sus posibilidades económicas les permiten adquirir una vivienda, o bien los obliga a pagar altos precios por una, lo que restringe sus ingresos disponibles y compite con la satisfacción de otras necesidades básicas.

### Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos

La construcción de las ciudades latinoamericanas ha tenido dos dinámicas paralelas, y en muchos casos espacialmente diferenciadas, que contribuyen a explicar los patrones de segregación residencial: por un lado, un desarrollo formal, con infraestructura adecuada y un régimen de tenencia de la tierra claro (el propietario de la vivienda ocupa su terreno o lo alquila de manera legítima a sus dueños) y, por otro, una gran área de ocupación irregular con dinámicas propias, al margen de las regulaciones estatales y en la cual se asientan, en general, los sectores de menos ingresos.

La Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica tuvo un proceso distinto, mucho menos dual. Entre 1985 y 1993 ocurrieron grandes tomas de tierras, como consecuencia del desbordamiento en los sistemas tradicionales de provisión de vivienda social. La formalización de esas invasiones tuvo el efecto de concentrar a la población de bajos ingresos (Pujol et al., 2009) y explica

en gran medida la localización de las zonas de segregación de ese grupo<sup>11</sup>. Sin embargo, estas dinámicas correspondieron a una relativamente pequeña parte del proceso normal de crecimiento de la GAM. En su conjunto, la región metropolitana de San José es producto de la expansión de muchos núcleos rurales y de cuatro ciudades principales hacia sus periferias rurales, cuyo resultado fue una conurbación parcial, limitada por factores físicos como cañones de ríos y montañas (ProDUS-UCR, 2004).

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”, Pujol y Sánchez (2013) presentaron una ponencia que analiza las características, la ubicación espacial y los patrones de concentración de la segregación residencial en el estrato de familias de ingresos bajos, en todos los distritos y cantones de la GAM, en los períodos censales 2000 y 2011. Como antecedente, en el *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004) se había publicado un aporte especial que, con base en los datos del Censo 2000, comprobó que la principal causa de segregación residencial en la GAM era económica, es decir, que la pobreza<sup>12</sup> y la riqueza constituían el factor determinante de ese fenómeno, cuyas concentraciones estaban principalmente en el Área Metropolitana de San José (ProDUS-UCR, 2004).

Los resultados del análisis de 2013 indican que los niveles de segregación en la GAM aumentaron en el período intercensal (2000-2011) y que la pobreza sigue siendo uno de los factores que inciden en esa situación, que se manifiesta sobre todo en las áreas metropolitanas de San José y Heredia. Asimismo, revelan la existencia de **auto-correlación espacial**, característica que confirma que el patrón espacial de la segregación no es aleatorio, sino que responde a relaciones entre distritos. La segregación medida a través de los índices de igualdad (concentración de grupo de bajos ingresos) se incrementó entre 2000 y 2011 en términos generales para la GAM y sus cuatro ciudades principales. En el caso de la GAM se pasó de un valor de 0,229 por distrito en el año 2000, a 0,262 en el 2011. El

mayor crecimiento del indicador se presentó en las áreas metropolitanas de San José y Cartago.

El índice de concentración “Delta” –que se define como el porcentaje de población de bajos ingresos que ha de cambiar de residencia para obtener una densidad uniforme o menos segregada en el área de estudio– señala que en San José, Heredia y Cartago los grupos de bajos ingresos se concentraban en zonas más pequeñas en el año 2000, mientras que en el área metropolitana de Alajuela tendían a ubicarse en zonas más amplias. Los datos del 2011 muestran incrementos en todas las áreas metropolitanas, aunque Cartago es el que presenta el mayor crecimiento.

En conclusión, en 2011 el porcentaje de población de bajos ingresos que debía cambiar de residencia para obtener una densidad uniforme en el área de estudio era mucho mayor que en el año 2000. Los valores son mayores en las áreas metropolitanas de Cartago (0,500) y San José (0,485; Pujol y Sánchez, 2013).

En la GAM, la segregación se observa principalmente en:

- distritos relativamente aislados por grandes cañones de ríos, lo que se refleja en las terminales de las rutas de buses de La Uruca, Pavas, Tejarcillos y Río Azul;
- zonas definidas como rurales dentro de la GAM, especialmente en los bordes de la región o de sus subregiones (Cascajal, La Carpintera, Ochomogo, Río Azul);
- zonas con altas pendientes, como Tejarcillos de Alajuelita, y
- zonas vulnerables a amenazas naturales (inundaciones y deslizamientos, márgenes de los ríos que cruzan el área metropolitana de San José).

Asimismo, los distritos que registraban mayor segregación en el año 2000 volvieron a hacerlo en el 2011: Merced y La Uruca en el cantón de San José, León XIII en Tibás, San Vicente en Moravia, San Nicolás y

Agua Caliente en Cartago, Río Azul en Tres Ríos, Mercedes y San Francisco en Heredia. En 2011 la segregación aumentó su expresión espacial con la formación de conglomerados más grandes de distritos altamente segregados, cerca de otros distritos en condiciones similares. Se trata en concreto de dos conglomerados (destacados en color negro en el mapa 2.1 correspondiente al 2011), el primero compuesto por los distritos de San Francisco y Ulloa, La Uruca y Pavas, Hospital y Hatillo, San Francisco de Dos Ríos y Merced, y el segundo por los distritos de Tirrasas, Río Azul y Patarrá (Pujol y Sánchez, 2013).

Los problemas de segregación residencial en la GAM plantean una reflexión profunda que debería considerar al menos dos ámbitos de acción:

- El desarrollo de investigaciones que mejoren, complementen y profundicen el estudio del tema y, sobre todo, que exploren la interacción entre los factores determinantes de la segregación residencial y los mecanismos mediante los cuales el problema se reproduce entre generaciones.
- La identificación, con carácter urgente, del impacto positivo o negativo que tendría un conjunto de intervenciones de política pública sobre la segregación residencial. Son particularmente relevantes las relacionadas con vivienda y urbanismo, equipamiento urbano, desarrollo de infraestructura vial y medios de transporte (Pujol y Sánchez, 2013).

### Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?

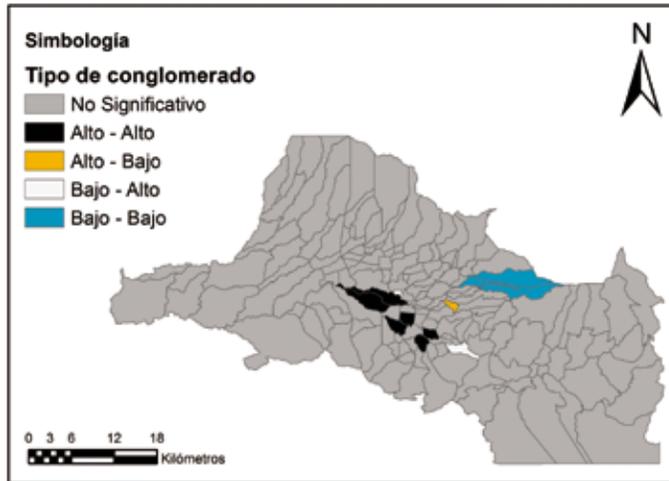
Los asentamientos informales<sup>13</sup> son la realidad de miles de hogares en el país. Sin embargo, la falta de información sobre sus características y condiciones de vida limita la aplicación eficaz de políticas, programas y proyectos que busquen atender el problema.

En respuesta a esa situación, Mora (2013) desarrolló una metodología para la identificación geográfica de esos sitios, a partir de la base de datos de

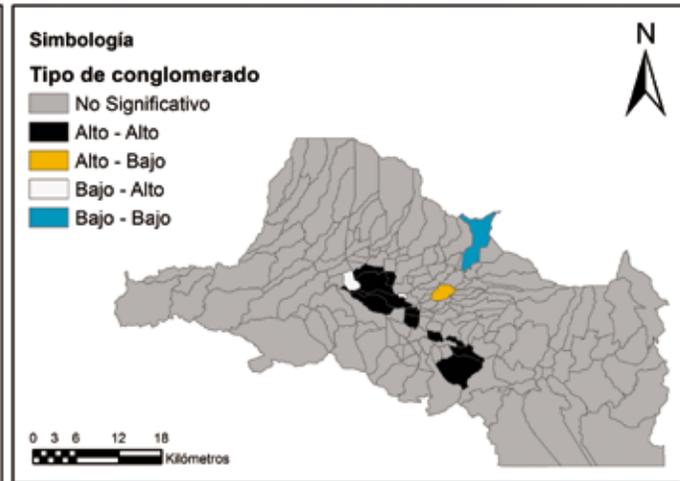
## MAPAS 2.1

**GAM: conglomerados de distritos, según nivel de segregación**

2000



2011



Fuente: Pujol y Sánchez, 2013, con datos de los censos de población de 2000 y 2011, del INEC.

asentamientos en precario del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah), la cartografía digital del INEC y los resultados del Censo 2011. Esas tres fuentes proveyeron información específica no solo para la identificación de los asentamientos, sino también para caracterizar las viviendas, hogares y personas que residen en ellos.

Se identificaron 418 asentamientos informales, 360 por medio de la cartografía del INEC y la información del Mivah y 58 tras el análisis de la variable “tenencia de la vivienda”, de la base de datos del Censo 2011.

El estudio mostró que en 2011 el 7% de la población del país residía en asentamientos informales, lo cual significa que 296.149 personas debieron buscar soluciones de vivienda en espacios creados al margen de la legalidad.

Algunos indicadores demuestran la vulnerabilidad de las personas que residen en estos lugares. Por ejemplo, la relación de dependencia demográfica es de 53 personas dependientes (de 0 a 14 años y de 65 y más) por cada cien en edades productivas (entre 15 y 64 años), en contraste con el promedio nacional de 47 por cada cien. Asimismo, los porcentajes de madres solteras (17,1%) y de adolescentes madres (6,9%) son mayores que el promedio para el resto del país (Mora, 2013).

Similares resultados se obtienen al examinar los indicadores educativos. Por ejemplo, la asistencia a la educación regular de la población de 5 a 24 años es menor que el promedio nacional (62,9% versus 67,2%), lo mismo que la escolaridad de la población de 15 años y más, que es de 7,4 años en los asentamientos informales, y de 8,7 a nivel nacional.

El promedio de ocupantes por hogar es de 3,8 personas en los asentamientos informales, frente a 3,5 para el total del país, y el porcentaje de hogares extensos es 3,3 puntos porcentuales mayor que el promedio nacional (22,7% versus 19,4%).

El imaginario colectivo ha asociado a la población migrante, en especial nicaragüense, con los asentamientos informales. Sin embargo, cuando se analizan los datos del Censo 2011 se observa que, si bien el porcentaje es más alto que el promedio nacional, no es cierto que quienes residen en estos sitios son mayoritariamente extranjeros. Estos representan el 17,2% de la población en los asentamientos informales (9% para el promedio del país), de modo que el 82,8% es costarricense (Mora, 2013).

El cuadro 2.8 presenta una selección de indicadores demográficos, sociales, educativos, del hogar y de la vivienda, para los asentamientos informales y,

como punto de referencia, para el promedio del país. Las cifras dan cuenta de la vulnerabilidad de la población asentada en estas condiciones y señala la necesidad de realizar análisis diferenciados, pues se observan realidades muy distintas entre un asentamiento y otro. Por ejemplo, en Once de Abril-El Pochote, el porcentaje de adolescentes madres es de 12,3%, mientras que en Quince de Agosto es de 5,7%. Por ello, una de las ventajas de esta metodología es que permite identificar las características de cada asentamiento y dirigir acciones específicas a los que más las necesitan.

### Acceso a un ingreso digno

Generar ingresos que les permitan llevar una vida digna es una capacidad básica que las personas pueden desarrollar, si tienen acceso a las oportunidades para lograrlo. En Costa Rica los ingresos por trabajo son los más importantes para los hogares, pues representan más del 80% del total que perciben. Este apartado analiza el comportamiento de ese indicador, así como las principales brechas del mercado laboral, en esta ocasión poniendo especial énfasis en las personas que no encuentran empleo.

En 2012 persistió la tendencia hacia un comportamiento desigual en los

CUADRO 2.8

### Indicadores seleccionados para el promedio del país y para los asentamientos informales. 2011

Indicador	Promedio del país	Asentamientos informales
Población total	4.301.712	296.149
Total de hogares	1.236.981	78.304
Total de viviendas individuales ocupadas	1.211.964	76.057
Relación de dependencia demográfica	47,2	53,4
Porcentaje de adolescentes madres	4,3	6,9
Porcentaje de población asegurada	85,5	79,2
Analfabetismo (población de 10 años y más)	2,4	3,0
Porcentaje de asistencia a la educación regular	67,2	62,9
Escolaridad promedio	8,7	7,4
Rezago escolar	23,6	31,4
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	29,1	32,0
Promedio de ocupantes por hogar	3,5	3,8
Porcentaje de tugurios	0,6	5,4
Porcentaje de viviendas hacinadas según dormitorios	5,2	13,4
Porcentaje de viviendas en mal estado	8,2	18,0
Porcentaje de hogares con al menos una NBI	24,6	43,3

Fuente: Mora, 2013, con datos del Censo 2011, del INEC.

CUADRO 2.9

### Ingreso promedio real del hogar<sup>a/</sup> y porcentaje acumulado, según quintil de ingreso per cápita. 2011 y 2012

	Ingreso promedio real		Cambio anual 2011-2012	Porcentaje del ingreso total en 2012
	2011	2012		
Primer quintil	194.861	193.807	-0,5	4,2
Segundo quintil	399.455	414.233	3,7	9,0
Tercer quintil	640.073	660.211	3,1	14,3
Cuarto quintil	1.007.429	989.989	-1,7	21,5
Quinto quintil	2.256.959	2.338.182	3,6	50,9
<b>Total de hogares</b>	<b>899.661</b>	<b>919.427</b>	<b>2,2</b>	<b>100,0</b>

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

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

ingresos de los hogares. Como en años previos, el quinto quintil (los más ricos) experimentó un aumento, mientras que el primero (los más pobres) sufrió una reducción. Al mismo tiempo se mantuvo la rigidez a la baja en el desempleo, afectando particularmente a los habitantes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, las mujeres y las personas jóvenes.

El ingreso promedio de los hogares creció un 2,2%, cifra superior a la

registrada en 2011 (1,7%). Sin embargo, una vez más la mejora no se distribuyó de manera equitativa: el aumento se concentró en algunos grupos, mientras que otros, entre ellos los más pobres, vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba al analizar los datos por quintiles: los ingresos disminuyeron un 0,5% en los hogares del primer quintil, pero se incrementaron en 3,6% en los del quinto (cuadro 2.9).

La desigualdad también es evidente

al examinar la proporción de los ingresos totales que absorbe cada quintil: mientras los hogares del primer quintil concentran apenas el 4,2%, los del quinto quintil acumulan la mitad (50,9%). No se observan cambios significativos en relación con el 2011.

### Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo

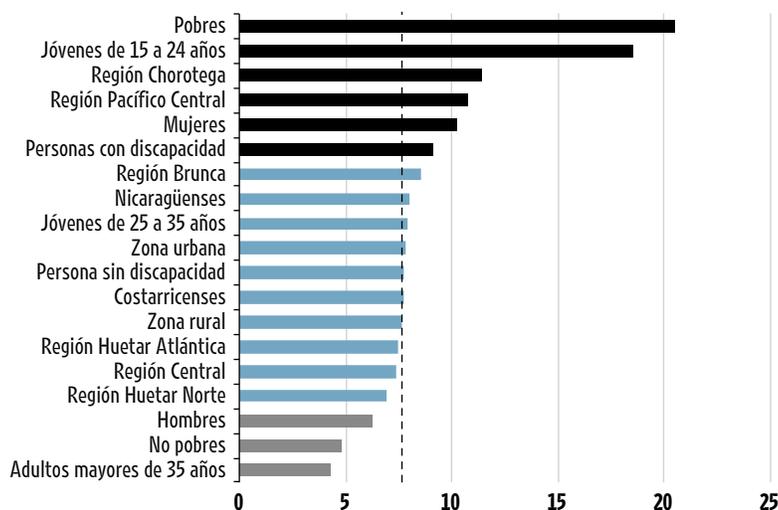
La tasa de desempleo abierto alcanzó a un 7,8% de la PEA en el 2012, sin mayores variaciones con respecto a los dos años previos. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres, los residentes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, los jóvenes de 15 a 24 años y las personas más pobres (gráfico 2.6).

Para las mujeres la tasa de desempleo fue de 10,2%. Este problema no solo es mayor entre ellas, sino que genera condiciones más adversas. En el 2012, dos de cada tres hombres desempleados habían estado en esa situación por menos de tres meses, en contraste con un período de entre tres y seis meses en el caso de las mujeres. Asimismo, las responsabilidades familiares afectan más el empleo femenino, pues razones como el embarazo y el matrimonio explican el 11,4% de los puestos perdidos. Además, ellas tienen menos tiempo disponible para buscar trabajo. Una mujer desempleada destina al trabajo no remunerado una cantidad de tiempo sustancialmente mayor que los hombres desempleados: en promedio, dedican 27,5 horas a la semana a labores del hogar (11,6 más que los hombres) y 34,3 horas al cuidado de niños, ancianos o personas con discapacidad (18,2 más que los hombres; Inamu, 2012).

Las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica experimentaron descensos en el desempleo, mientras que en las cuatro restantes el problema aumentó. El mayor deterioro se dio en la Chorotega, cuya tasa creció un 27,5%. Estos comportamientos reconfiguraron el mapa de desempleo en Costa Rica, donde la región Chorotega figura como la de mayor desempleo, luego de haber ocupado la tercera posición en 2011. Esta situación obedece a la contratación en los dos sectores clave de la región: agricultura y comercio.

GRAFICO 2.6

### Tasa de desempleo, por característica de la fuerza de trabajo<sup>a/</sup>. 2012



a/ La línea punteada representa el promedio nacional.

Fuente: Pacheco, 2013a, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

CUADRO 2.10

### Resultados de la regresión logística de la posibilidad de estar desempleado<sup>a/</sup>. 2012

Variable	Odds ratio <sup>b/</sup>
Reside en zona rural	0,81*
Reside en la región Chorotega	2,00***
Reside en la región Pacífico Central	1,83***
Reside en la región Brunca	1,34*
Reside en la región Huetar Atlántica	1,06
Reside en la región Huetar Norte	0,96
Persona con discapacidad	1,21
Joven de 15 a 24 años	2,69***
Joven de 25 a 35 años	1,55***
Mujer	2,01***
Persona con educación primaria incompleta	0,99
Persona con educación primaria completa	0,90
Persona con educación secundaria incompleta	0,79
Persona con educación secundaria académica completa	0,52*
Persona con educación secundaria técnica completa	0,32**
Persona con educación universitaria	0,25***
Persona con estado civil de divorciada, separada o viuda	1,43*
Persona con estado civil de soltera	1,67***
Migrante nicaragüense	0,93
Migrante de otra nacionalidad	2,70***

Significancia: \* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001

a/ Modelo de regresión logística que utiliza como variable dependiente la condición de desempleo.

b/ Razones de posibilidades de estar desempleado.

Fuente: Pacheco, 2013a, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

Por último, llama la atención que el desempleo en la población con discapacidad no sea alto, lo que se explica por las personas que ni siquiera ingresan a la fuerza de trabajo. En 2012 el 66,1% de las personas con discapacidad en edad de trabajar se clasificaban como “fuera del mercado laboral”, en contraste con 33,1% entre las personas sin discapacidad. Tres cuartas partes de los miembros de ese grupo estarían disponibles para trabajar si se les presentara una oportunidad. Sin embargo, no buscan activamente un empleo porque su condición se convierte en una barrera. A ellos deben sumarse las personas con discapacidad desalentadas, esto es, aquellas con disponibilidad para trabajar, pero que no buscan empleo activamente debido a experiencias infructuosas en el pasado. Este grupo representa el 18,4% de la población que está fuera del mercado laboral y está disponible para trabajar.

Con el fin de profundizar el análisis, se desarrolló un modelo econométrico<sup>14</sup> para identificar y estimar los factores determinantes del desempleo en Costa Rica. Para tal efecto se preparó un modelo logístico<sup>15</sup> con datos de la Enaho 2012, cuyos resultados se presentan en el cuadro 2.10. Las variables con cifras superiores a uno indican mayor probabilidad de estar desempleado, en relación con la categoría base (por ejemplo hombres versus mujeres, zona urbana versus rural, etc.).

Los habitantes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, las mujeres, los jóvenes de 15 a 24 años y los migrantes no nicaragüenses son los grupos más vulnerables al desempleo, resultados que confirman el análisis previo. Sus probabilidades de no tener trabajo más que duplican las de sus respectivos grupos base. Los mayores problemas los tienen los migrantes no nicaragüenses y las personas jóvenes. El extranjero tiene casi tres veces más probabilidad de estar sin trabajo que un costarricense, mientras que un joven tiene 2,7 veces más probabilidad que un adulto mayor de 35 años.

Las mujeres y los residentes de la región Brunca tienen el doble de probabilidad que sus respectivos grupos

de comparación (hombres y región Central). Si se combinan el sexo y la edad, se amplían las brechas en contra de las mujeres. Por ejemplo, una mujer de 15 a 24 años tiene 4,9 veces más probabilidad de estar desempleada que un hombre adulto. Incluso las mujeres de 25 a 35 años tienen 3,1 veces más probabilidad de no tener trabajo que los hombres adultos.

Tener un nivel educativo de secundaria incompleta o menos no genera mayores ventajas sobre las personas que no tienen educación formal. Solo cuando el trabajador terminó la secundaria sus posibilidades de encontrar empleo empiezan a crecer.

Finalmente, los migrantes nicaragüenses no muestran diferencias significativas con las probabilidades de desempleo de un costarricense. Dos razones podrían explicar este hecho. La primera es que los nicaragüenses tienden más a trabajar en ocupaciones informales y tienen mayores porcentajes de incumplimiento de derechos laborales, como se verá más adelante, en la tercera parte de este capítulo. Por ejemplo, casi el 30% de los trabajadores nicaragüenses no recibe aguinaldo, en contraste con el 18% de los costarricenses y el 37% no está cubierto por el seguro social (13% para los costarricenses). Esto hace que las tasas de desempleo en este grupo no sean tan elevadas, aunque la calidad de su empleo es precaria.

La segunda explicación es que los nicaragüenses se insertan en nichos de empleo que no son tan atractivos para los costarricenses. El migrante nicaragüense representa el 8,9% de los ocupados en el país, pero en cuatro ramas de actividad tiene mayor peso relativo: 15,3% en el sector inmobiliario, 16,8% en alojamiento y alimentación, 21,2% en trabajo doméstico y 22,5% en construcción. Estas cifras muestran que la menor probabilidad de desempleo del migrante nicaragüense se debe también a su posicionamiento en sectores donde la mano de obra costarricense ha debilitado su oferta, así como a la inserción en actividades dinámicas, como el turismo y la construcción.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DETERMINANTES DEL DESEMPLEO, véase Pacheco, 2013a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Igualdad de oportunidades y capacidades

Reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión es crucial para el desarrollo humano, ya que esos fenómenos privan a las personas de la posibilidad de desplegar sus capacidades y, al excluirlas de la vida en comunidad, les impide actuar y decidir libremente, limitando así sus oportunidades de “ser o hacer”. Durante el 2012 la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo en uno de los niveles más altos de la década y la pobreza, medida como insuficiencia de ingresos, siguió estancada en el rango del 20% que ha sido la tónica en los últimos veinte años.

En esta sección se detalla el comportamiento de la distribución del ingreso y sus particularidades regionales y por grupos de hogar. Se da seguimiento al coeficiente de Gini en Costa Rica durante los últimos veinte años, en comparación con otros países latinoamericanos y del mundo. Posteriormente se examina la evolución reciente de la pobreza, vista desde tres perspectivas: como una situación de ingresos insuficientes, como insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas y con un método que combina ambos enfoques (insuficiencia de recursos).

Se abordan tres temas adicionales. El primero es el perfil de inserción laboral de las personas jóvenes. El segundo son las características de las personas que se catalogan como “fuera de la fuerza de trabajo”, un grupo heterogéneo que incluye a quienes, por una u otra razón, han decidido no buscar empleo en forma activa. El tercer tema es la condición socioeconómica de la población migrante, analizada a partir de los datos censales, así como las oportunidades y desafíos que enfrentan las personas adultas refugiadas en su proceso de integración a la sociedad costarricense.

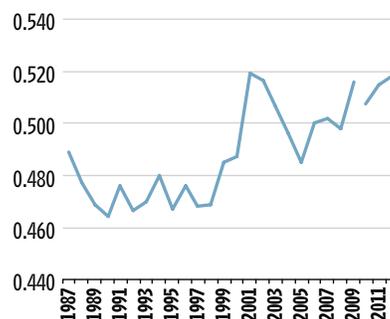
### En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso

La evolución del coeficiente de Gini<sup>16</sup> recalculado desde 1987 muestra que el país está entrando en una nueva etapa de elevada desigualdad, similar a la que se experimentó a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI (gráfico 2.7). En 2012 el valor del coeficiente fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012, solo superada por el 0,519 de 2001 (con la advertencia de las limitaciones en la comparabilidad de las cifras antes y después de 2010). En los últimos tres años se acumuló un aumento de un punto porcentual que, si bien no es de los más elevados del período (como los que se dieron entre 2000 y 2001, o entre 2008 y 2009), enciende una señal de alerta sobre el deterioro sostenido de este indicador.

El coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona de residencia (0,502 en la urbana y 0,493 en la rural). No obstante, el gráfico 2.8 da cuenta de notables disparidades entre regiones. En general, tres de ellas registran índices similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Huetar Norte y Pacífico Central. La Huetar Atlántica destaca como la

GRAFICO 2.7

#### Evolución del coeficiente de Gini<sup>a/</sup>



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita. Los cálculos del 2010-2012 se realizaron con el ingreso per cápita neto ajustado y no son estrictamente comparables con los años anteriores.

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

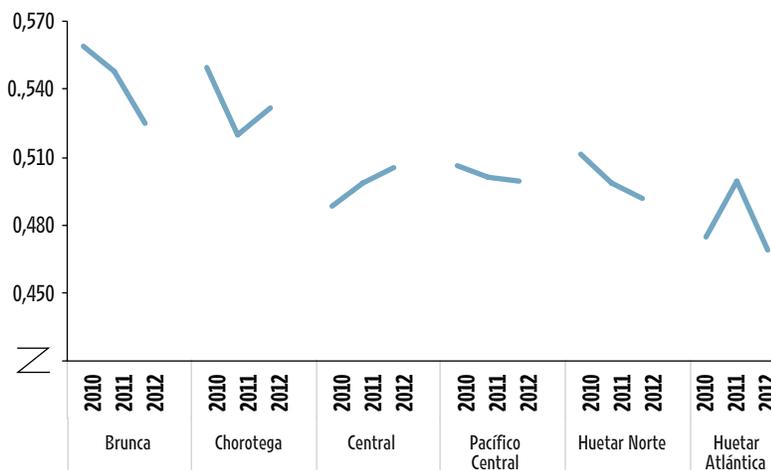
menos desigual, y en el otro extremo se ubican la Brunca y la Chorotega. La tendencia del trienio 2010-2012 muestra un incremento de la desigualdad en la región Central, y reducciones en la Brunca, la Huetar Norte y la Pacífico Central. La Huetar Atlántica registró un aumento importante en 2011, que se revirtió en 2012.

Otro indicador empleado para dar seguimiento a la desigualdad, y que confirma la tendencia creciente de los últimos años, es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. El ingreso total promedio del 10% de los hogares más ricos<sup>17</sup> (décimo decil) es 24,8 veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según la encuesta de hogares<sup>18</sup> (aunque esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2012 asciende a 41,9 veces, y representa un aumento de 4,5 puntos porcentuales con respecto al 2011. El gráfico 2.9 muestra la tendencia desde el año 2000 y deja claro que en 2012 la relación de ingresos entre los grupos extremos de la distribución fue la más alta del período (Morales, 2013).

La creciente desigualdad de ingresos hace que Costa Rica sobresalga en el contexto latinoamericano. Los datos al 2011 que ofrece el informe *Panorama Social de América Latina 2012*, de la Cepal, evidencian una mejoría en la distribución del ingreso en dieciocho países, aunque los cambios no alcanzan a modificar la situación general de la región como una de las más desiguales en el mundo. El balance con respecto a los primeros años de la década de 2000 muestra una clara tendencia a la reducción de la desigualdad, que la Cepal destaca como un aspecto distintivo del proceso de desarrollo de Latinoamérica en el último decenio (Cepal, 2013).

Sin embargo, Costa Rica camina en sentido contrario. El gráfico 2.10 muestra que a inicios de la década de los noventa tenía el coeficiente de Gini más bajo en una muestra de once naciones de América Latina. A principios del siglo XXI ya ocupaba el tercer lugar en el ordenamiento de menor a mayor

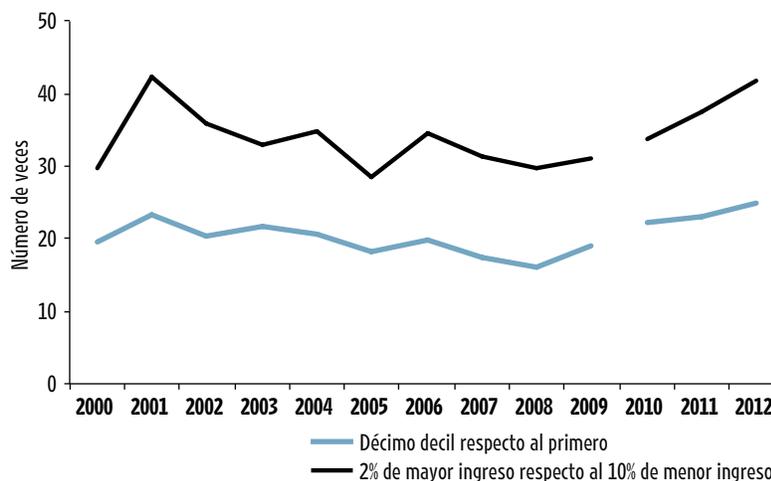
GRAFICO 2.8

Coeficiente de Gini<sup>a/</sup>, por región

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

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

GRAFICO 2.9

Relación del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup> entre grupos extremos de la distribución<sup>b/</sup>

a/ Para los años 2010-2012 se utiliza el ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. Las cifras no son comparables con las de años anteriores. Para el período 2000-2009 se utiliza el ingreso promedio total de los hogares con ingreso conocido.

b/ Se ordenan y se acumulan las personas en diez grupos de hogares de igual tamaño (deciles), a partir del ingreso per cápita. El 2% de hogares con mayor ingreso corresponde al 20% de hogares del décimo decil que reportaron los ingresos más altos en las encuestas de hogares. Estas encuestas no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos, es decir, el promedio de ingresos del décimo decil está subestimado.

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

y, junto con Argentina, registraba la mayor expansión en este indicador. En el período 2001-2011 fue el único país de la muestra cuyo coeficiente de Gini aumentó. En los otros diez la cifra del 2011 fue menor que la de 2001, especialmente en los casos de Uruguay, Venezuela, Nicaragua, México y Brasil.

La Cepal también destaca el contraste entre la mejora distributiva en América Latina y el aumento de la concentración del ingreso en los países desarrollados. De acuerdo con la OCDE (2011), el coeficiente de Gini para los países de esa organización pasó de 0,290 a mediados de los años ochenta, a 0,316 hacia finales de la década de 2000 (casi un 10% de aumento). Además, este indicador se elevó de manera notoria en diecisiete de los veintidós países que tienen disponibles series de largo plazo (Cepal, 2013).

Como se señala en el capítulo 3 de este Informe, en Costa Rica el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza son favorecidos por la dualidad del mercado de trabajo. La mano de obra calificada encuentra mejores oportunidades laborales, pero tan solo representa el 40% de la población

ocupada. La desvinculación entre la “vieja” y la “nueva” economía genera brechas de productividad que perpetúan las desigualdades y dan cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD DEL INGRESO**, véase Morales, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos**

Como se mencionó anteriormente, en esta edición del Informe se usan distintos enfoques para analizar el tema de la pobreza. El primero es el método de línea de pobreza, el más empleado en el país, que utiliza los datos de las encuestas de hogares. El segundo aprovecha los resultados de los censos de población de 2000 y 2011, que ofrecen la ventaja de una confiable desagregación geográfica para explorar otras facetas del problema, como las necesidades básicas insatisfechas

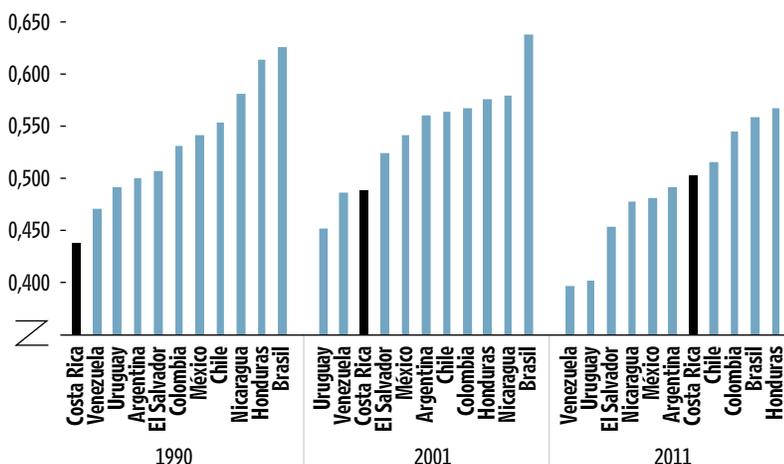
(NBI)<sup>19</sup>. Por último, se presenta una medición alternativa de los hogares que muestran suficiencias o insuficiencias en términos de condiciones habitacionales y de recursos corrientes (captación de ingresos), a partir de datos censales.

El método de NBI revela que la proporción de hogares que tienen una o más necesidades insatisfechas se redujo de 36,1% a 24,6% entre 2000 y 2011. Las mejoras más significativas se observan en la dimensión del conocimiento, sobre todo por el aumento en la asistencia a la educación de las personas en edad escolar. Por su parte, la metodología que aproxima la suficiencia de recursos de los hogares muestra leves mejoras en las condiciones habitacionales en el mismo período, pero no en la capacidad de los hogares para captar o generar ingresos. Estos resultados indican que en las últimas décadas el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y personas, pero no ha sido capaz de crear suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población, avance que se dificulta por la creciente desigualdad del ingreso y la dualidad que caracteriza al mercado de trabajo. Ese hecho también explica la situación de la pobreza estimada por línea de ingreso, que tiene casi veinte años de estar estancada en un 20% de los hogares, sin que se haya logrado reducir y mantener por debajo de esa cifra por al menos tres años consecutivos.

Otro tema que aborda el capítulo es la magnitud de los movimientos de hogares pobres a no pobres y viceversa, en dos años consecutivos. El principal hallazgo es que la pobreza es un fenómeno dinámico. Con datos de un panel reconstruido de las Enaho de 2011 y 2012, se estima que un 12,2% de los hogares del país fue pobre en ambos años, mientras que en 2012 un 9,1% entró a la pobreza y un 9,8% salió de ella. Por lo tanto, en 2012 un 31,1% de los hogares era o había sido afectado por la pobreza en el último año, cifra que coincide con los porcentajes de pobreza y vulnerabilidad que este Informe ha venido reportando.

GRAFICO 2.10

**Evolución del coeficiente de Gini en países seleccionados de América Latina<sup>a/</sup>**



a/ Las cifras de Costa Rica difieren de los cálculos oficiales del país, debido a los ajustes que realiza la División de Estadísticas de la Cepal. El cálculo se basa en el ordenamiento de las personas en función de su ingreso per cápita, incluyendo a aquellas cuyo ingreso es igual a cero.

Fuente: Morales, 2013, con datos de Cepalstat, de la Cepal.

**Sin cambios significativos en la incidencia de la pobreza por ingreso**

En sus distintas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que en los últimos dieciocho años Costa Rica no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la incidencia de la pobreza estimada a partir del ingreso (recuadro 2.2). Desde 1994 el fenómeno se mantiene estancado en 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, con excepción de 2007 y 2008, producto de un conjunto de factores económicos y de política social<sup>20</sup> que no se sostuvieron posteriormente (gráfico 2.11).

Los datos de la Enaho indican que en 2012 había 280.375 hogares en condición de pobreza, un 20,6%. Esta última cifra representa una disminución de un punto porcentual con respecto al 2011 y no es estadísticamente significativa. Tampoco hubo cambios en la incidencia por zona. La rural se mantuvo por encima de la urbana: 25,8% versus 17,6%. Las regiones más afectadas siguen siendo la Brunca (34,6%) y la Chorotega (34,5%), en las cuales la pobreza aumentó en el último año (gráfico 2.12). En niveles intermedios se ubican la Pacífico Central (26,6%), la Huetar Atlántica (26,2%) y la Huetar Norte (24,6%). La región Central es la que muestra los menores porcentajes (16,3%).

La pobreza extrema se situó en 6,3%, cifra invariable con respecto al año anterior (6,4%) y equivalente a 85.981 hogares. Las regiones Brunca y Chorotega registraron las mayores incidencias (12,9% y 12,6%), seguidas por la Pacífico Central (9,5%), la Huetar Atlántica (8,8%) y la Huetar Norte (8,1%). El porcentaje más bajo fue el de la región Central (4,3%), cuya cifra es tres veces inferior a la más alta (gráfico 2.12). Por zona de residencia, la rural casi duplicó a la urbana: 8,9% y 4,8%, respectivamente.

El perfil de las personas y hogares pobres encuestados en 2012 muestra las siguientes características (en comparación con los no pobres): tienen más miembros por hogar (3,9 versus 3,3), mayor porcentaje de jefatura femenina (38,9% frente a 33,5%) y mayores problemas de empleo, pues el promedio

RECUADRO 2.2

**Estimación de la pobreza con el método de ingreso**

El método de “línea de pobreza” o “método de ingreso” es el instrumento oficial utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (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.

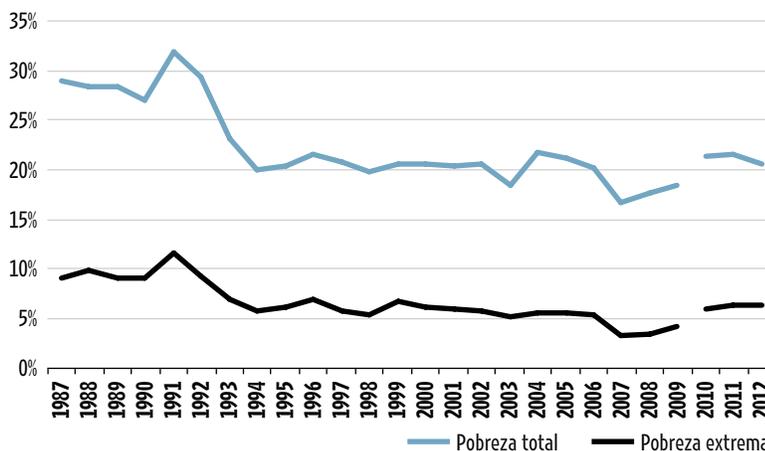
Para aplicar esta metodología se debe contar con el cálculo de la línea de pobreza extrema o línea de indigencia -que se estima con el valor de la canasta básica

alimentaria<sup>21-</sup>, la línea de pobreza total -que se estima con el valor de una canasta básica total<sup>22-</sup> y el ingreso per cápita de los hogares<sup>23</sup> (los datos se pueden consultar en el Compendio Estadístico de este Informe). La línea de pobreza se compara con el ingreso per cápita del hogar, lo que permite clasificar a las personas y a los hogares según su condición: en pobreza extrema, en pobreza no extrema y no pobres.

Fuente: Morales, 2013, con base en INEC, 2010b.

GRAFICO 2.11

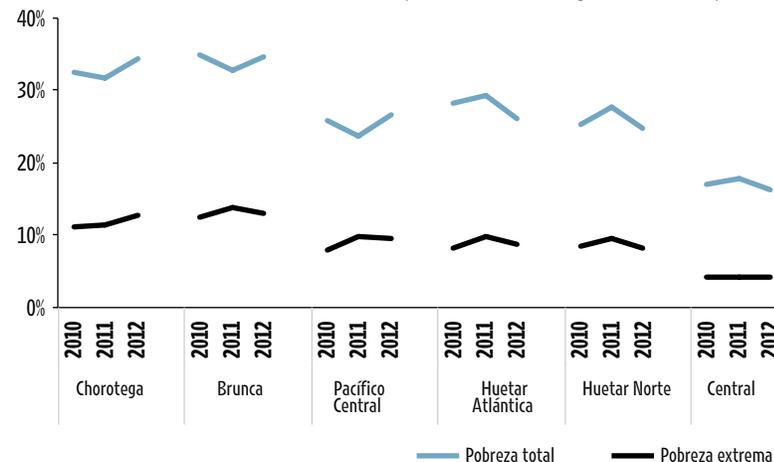
**Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema**



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

GRAFICO 2.12

**Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema, por regiones**



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

de ocupados por hogar es de 0,9 (en contraste con 1,6). Las personas tienen menos años de educación formal (6,3 versus 9,1 años), menor participación laboral (46,0% contra 63,6%) y una elevada tasa de desempleo (21,6% versus 5,3%). Como resultado, la relación de dependencia económica de los hogares es más del doble (2,3) que en los no pobres (0,9). En el caso de la pobreza extrema los indicadores en general reflejan condiciones aun más desfavorables.

### Otros indicadores de pobreza se mantienen estancados

Este Informe ha dado seguimiento a dos indicadores adicionales de la pobreza entendida como insuficiencia de ingresos: i) la intensidad y severidad de la pobreza, y ii) la vulnerabilidad de los no pobres.

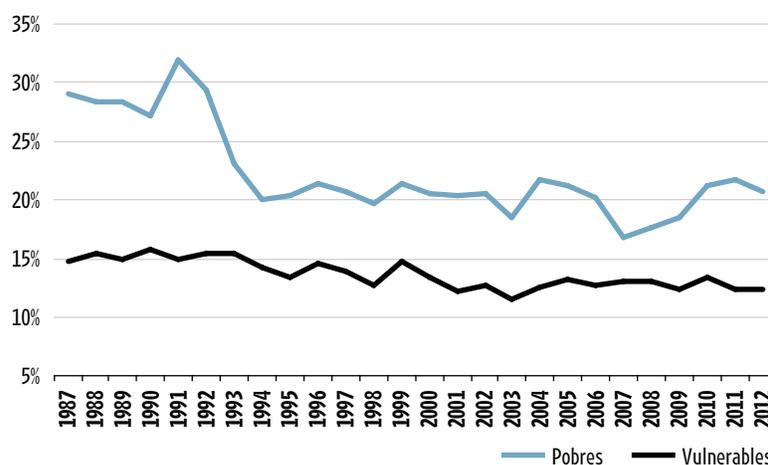
Estos indicadores tampoco tuvieron cambios estadísticamente significativos en el 2012. La intensidad o brecha de pobreza –que mide si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, es decir, si son más pobres o no– asumió un valor de 8,1 (0,2 puntos porcentuales menos que en 2011), en tanto que la severidad –que refleja la distribución de los ingresos entre los pobres, de modo que un aumento indica mayor desigualdad en el ingreso de los pobres– se mantuvo en 4,7.

Por regiones, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte mostraron una evolución positiva en los tres indicadores (incidencia, intensidad o brecha y severidad de la pobreza), pues registraron cifras menores a las de 2011. Por el contrario, en la Chorotega, la Brunca y la Pacífico Central los tres indicadores se deterioraron.

La proporción de hogares vulnerables a la pobreza (esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma<sup>24</sup>) fue de 12,4% (gráfico 2.13). Esto equivale a 169.015 hogares, casi 6.000 más que en 2011. Cabe destacar la relación inversa que se observa en la evolución de la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad durante el período 1987-2012: en los años en que disminuye el porcentaje de pobres, aumenta el de hogares vulnerables, y viceversa.

GRAFICO 2.13

### Porcentaje de hogares en pobreza total y en condición de vulnerabilidad a la pobreza<sup>a/</sup>



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

Fuente: Morales, 2013, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

Por eso es importante monitorear la suma de los dos indicadores, pues los hogares vulnerables no están en condiciones significativamente mejores que los pobres. En 2012, uno de cada tres hogares del país estaba en condición de pobreza o era vulnerable a caer en ella (Morales, 2013).

### Se redujo proporción de hogares con NBI entre 2000 y 2011

Los censos son una valiosa fuente de información para el estudio de la pobreza, ya que permiten conocer la localización geográfica de los hogares, sus características y su evolución en el tiempo. También proveen datos para cuantificar situaciones de privación y, sobre esa base, diseñar políticas públicas, orientar mejor los programas sociales y focalizar la inversión en ese ámbito. En América Latina, la metodología que se ha usado tradicionalmente para estimar la pobreza con datos censales es la de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que fue desarrollada en la década de los setenta por la Cepal, con el objetivo de identificar hogares y personas que no logran satisfacer un conjunto de necesidades que se consideran indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales.

Con información del Censo de 2011, el INEC aplicó el método de NBI con el fin de elaborar una serie de mapas de carencias críticas (Bravo y Méndez, 2013). Para realizar la medición se deben elegir características que, además de representar una dimensión importante de la privación, estén asociadas a la pobreza. Cuando un hogar presenta carencias en una o más dimensiones, se considera que tiene NBI, es decir, la medición permite determinar el número de hogares que no satisfacen una o más necesidades básicas.

La figura 2.1 sintetiza las dimensiones y componentes considerados. Las cuatro dimensiones tienen igual ponderación, lo que implica que en el grupo de hogares con una carencia están los hogares con carencia de albergue, de vida saludable, de conocimiento o de acceso a otros bienes y servicios.

Los resultados evidencian un descenso en la proporción de hogares con NBI, de 36,1% (346.092 hogares y 1.514.428 personas) en el 2000, a 24,6% en 2011 (303.790 hogares y 1.171.092 personas), es decir, 11,5 puntos porcentuales menos. La dimensión de “acceso a conocimiento” es la que más aporta a esa mejora, y es importante resaltar que en el año 2000 ésta se ubicaba en

el primer lugar de incidencia (pasó de 15,2% a 8,3%). En 2011 las carencias en la dimensión de “acceso a vida saludable” afectaron a un 6,2% de los hogares, en “acceso a otros bienes y servicios” a un 7,8% y, por último, en “acceso a albergue digno” el resultado fue desfavorable para un 9,3%.

El descenso de NBI en la dimensión de “acceso a vida saludable” se debe a la menor proporción de hogares que obtienen el agua para consumo

de pozos, ríos o la lluvia (disminuyó un 26%). Además, la eliminación de excretas por pozo, letrina, hueco o sin tenencia de servicio sanitario, se redujo en 23,2%. En la dimensión de “acceso a conocimiento” disminuyó el número de hogares con miembros de 7 a 17 años que no asistían a la educación regular o lo hacían con rezago. En el componente “capacidad de consumo” aumentó el número de perceptores por hogar, así como su nivel de educación promedio,

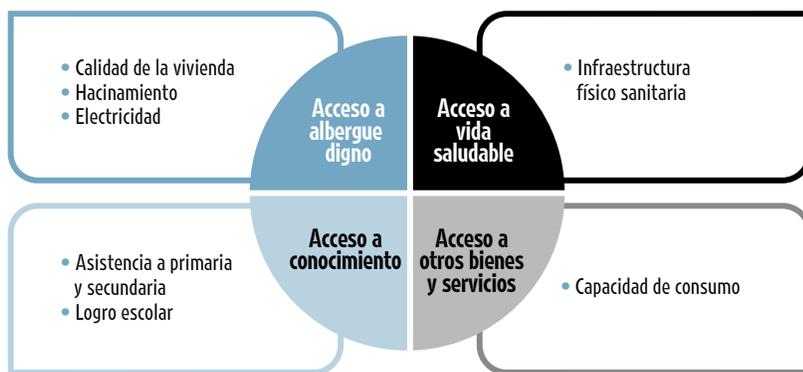
en tanto la dependencia económica decreció. En la dimensión de “acceso a albergue digno”, el componente que más contribuyó a la mejora fue la tenencia de electricidad en la vivienda (Bravo y Méndez, 2013).

Los mapas de incidencia de NBI por distrito (mapas 2.2), muestran el avance logrado en los once años del período intercensal, principalmente en la frontera norte y las zonas costeras. Esto no ocurre en la frontera sur, donde siguen predominando los distritos con altos porcentajes de NBI (ilustrados en los mapas con el color más intenso). Se observan pocos cambios en la parte central del país.

Pese a los avances a nivel distrital y cantonal, se mantienen importantes brechas geográficas. Un total de 217 distritos (un 46%) presentó mejoras entre 2000 y 2011, tal como sucedió en Acapulco de Puntarenas, cuya incidencia pasó de alta a media, o en Bahía Ballena de Osa, donde el cambio fue de muy alta a media. Solo en seis distritos (1,3%) los hogares con NBI aumentaron. Algunos ejemplos son Desamparaditos de Puriscal y San Francisco de Goicoechea, cuya incidencia pasó de baja a media en el mismo período, y Vara Blanca de Heredia, que

FIGURA 2.1

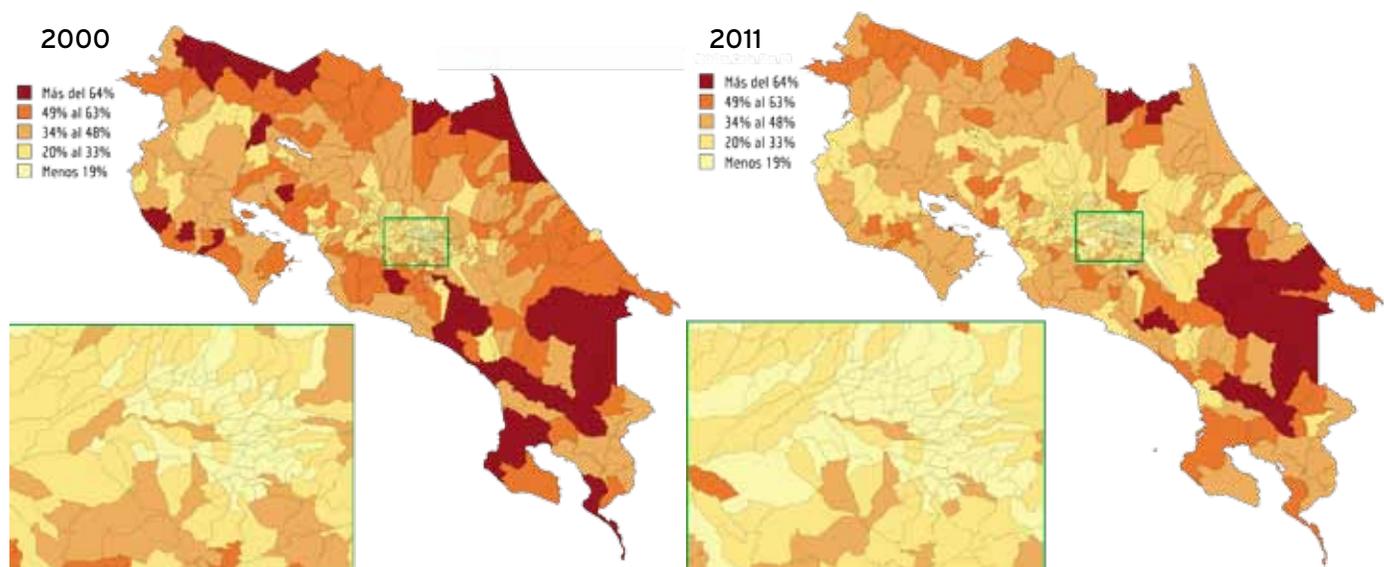
**Dimensiones y componentes considerados en la estimación de las NBI**



Fuente: Bravo y Méndez, 2013.

MAPAS 2.2

**Incidencia de las carencias críticas, por distrito. Censos 2000 y 2011**



Fuente: Bravo y Méndez, 2013, con base en los censos de población de 2000 y 2011, del INEC.

registraba una incidencia media alta y pasó a incidencia alta (por efecto del terremoto de 2009).

Adicionalmente, disminuyeron los porcentajes que definen los límites de cada grupo de carencias. En el año 2000, el rango de los quince distritos más carenciados oscilaba entre 80,2% y 97,3%, mientras que en 2011 fluctuó entre 60,3% y 90%. También se acortó el rango en los distritos menos carenciados, que en 2000 iba de 7,8% a 14%, y pasó al intervalo de 5,7% a 9% en 2011 (Bravo y Méndez, 2013).

En otro orden de ideas, una ponencia presentada en el simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011” propuso y aplicó una medición alternativa para analizar la suficiencia de recursos de los hogares a partir de datos censales. Sus principales hallazgos se resumen en el recuadro 2.3.

#### Entrada y salida de la pobreza: un proceso complejo y dinámico

El estancamiento en la incidencia de la pobreza (vista como insuficiencia de ingresos) no significa que este sea un fenómeno estático. De hecho, como se vio párrafos atrás, el indicador de vulnerabilidad revela que una proporción significativa de hogares es propensa a caer en esa condición, pues sus ingresos están muy cercanos a la línea de pobreza. Ya en 2006 un estudio de Slon y Zúñiga había determinado que, cada año, una cantidad importante de hogares salía de la pobreza y otro grupo también considerable entraba en ella.

Para dar seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares pobres en 2011 y 2012, se construyó una base de datos tipo panel con las Enaho de esos años (recuadro 2.4), y se estimó una incidencia de la pobreza de 21,3% para 2012. Si bien esta cifra es levemente superior a la oficial (20,6%), el margen de error de la estimación es muy bajo, por lo que los resultados son confiables estadísticamente. Del total de hogares pobres en 2012, el 57,5% estaba en esa condición desde el año anterior, mientras que el restante 42,5% no era pobre en 2011. Este es un hallazgo importante, pues revela que alrededor de uno de cada tres hogares del país

#### RECUADRO 2.3

##### Método alternativo para estimar la suficiencia de recursos de los hogares

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”, organizado por el INEC, se presentó una ponencia que plantea una medición alternativa para estimar los hogares que presentan insuficiencias en sus condiciones habitacionales y de recursos corrientes (captación de ingresos) a partir de los datos censales de 2000 y 2011. Para realizar esa medición se construye un índice con dos componentes: el primero busca aproximar las condiciones habitacionales de los hogares, tomando en cuenta la durabilidad y el estado de los materiales del piso, el techo y las paredes de la vivienda, así como la tenencia de servicios básicos (como agua, saneamiento y electricidad); el segundo componente calcula la suficiencia de recursos corrientes, entendida como la capacidad del hogar para captar o generar ingresos.

Los resultados indican que en 2011 el 47,8% de los hogares presentaba algún tipo de insuficiencia: el 25,8% en las condiciones habitacionales, el 10,7% de recursos corrientes y el 11,3% tenía insuficiencia convergente, es decir, condiciones insuficientes en ambas dimensiones. En relación con el año 2000, la proporción de hogares con insuficiencia en las condiciones habitacionales se redujo en 1,6 puntos porcentuales, mientras que en una magnitud similar se incrementaron los hogares con insuficiencia de recursos corrientes (1,7 puntos), así como los hogares con insuficiencia convergente (1,1 puntos).

Los hogares rurales con insuficiencia convergente duplican a los urbanos (17,7% versus 8,9%), y además son más afectados por insuficiencia en las condiciones habitacionales (31,2% versus 23,8%), en tanto que la insuficiencia de recursos corrientes es similar entre ambas zonas (9,9% urbana y 13,0% rural).

La distribución geográfica de los hogares con insuficiencia convergente (en las dos dimensiones) se presenta en los mapas 2.3. En 2011 las mayores inciden-

cias las mostraban los cantones de Los Chiles, Matina, Upala, La Cruz, Buenos Aires, Sarapiquí y Talamanca. Las zonas fronterizas y costeras registraron los mayores porcentajes de hogares con insuficiencia convergente, en contraste con la región Central, que exhibió los menores.

El perfil básico de los hogares con insuficiencia convergente muestra las siguientes características: tienen más miembros por hogar y más adultos mayores, el jefe o jefa posee una escolaridad inferior a educación primaria completa y experimentan mayores problemas de acceso a la seguridad social y a servicios como agua y eliminación de excretas (aunque ambos servicios muestran notables progresos en la última década). Adicionalmente, están en clara desventaja en el acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), pues una proporción muy baja tiene computadora o Internet en su vivienda.

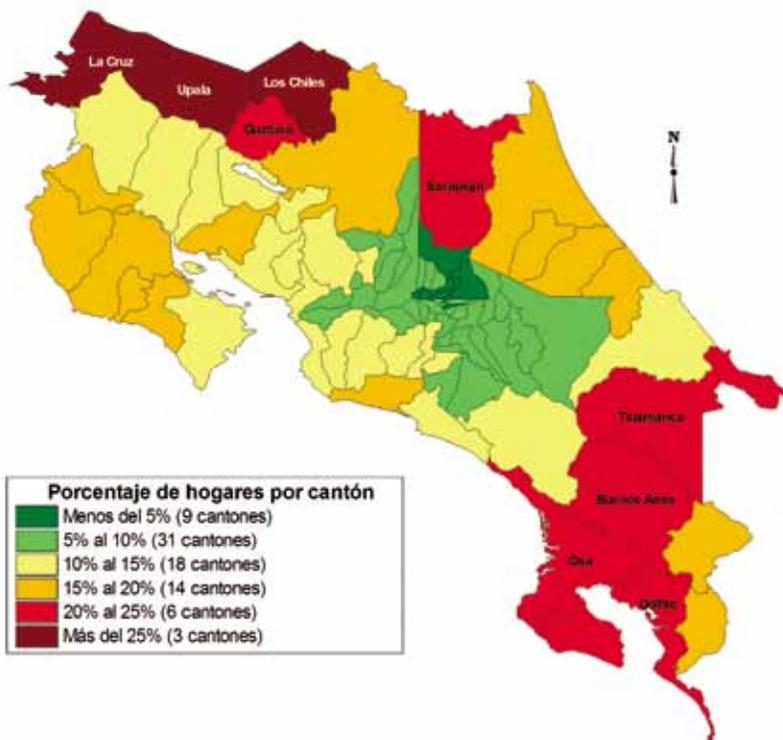
Este índice es un instrumento valioso para el diseño y aplicación de políticas y programas sociales tendientes a reducir los problemas de insuficiencia de los hogares, ya que ubica geográficamente a estos últimos e identifica si tienen privaciones de tipo habitacional o de recursos corrientes. Por ejemplo, en cantones, distritos o UGM<sup>25</sup> con porcentajes elevados de hogares con insuficiencias en sus condiciones habitacionales, es necesario poner en marcha políticas que mejoren la calidad y el estado de las viviendas, así como universalizar el acceso adecuado a los servicios básicos. De la misma forma, para los cantones que muestran altas proporciones de hogares con insuficiencia de recursos corrientes se deben diseñar políticas que generen fuentes de empleo, o brindar programas focalizados o de transferencias condicionadas, de manera que esos hogares puedan satisfacer sus necesidades inmediatas.

Fuente: Morales y Segura, 2013.

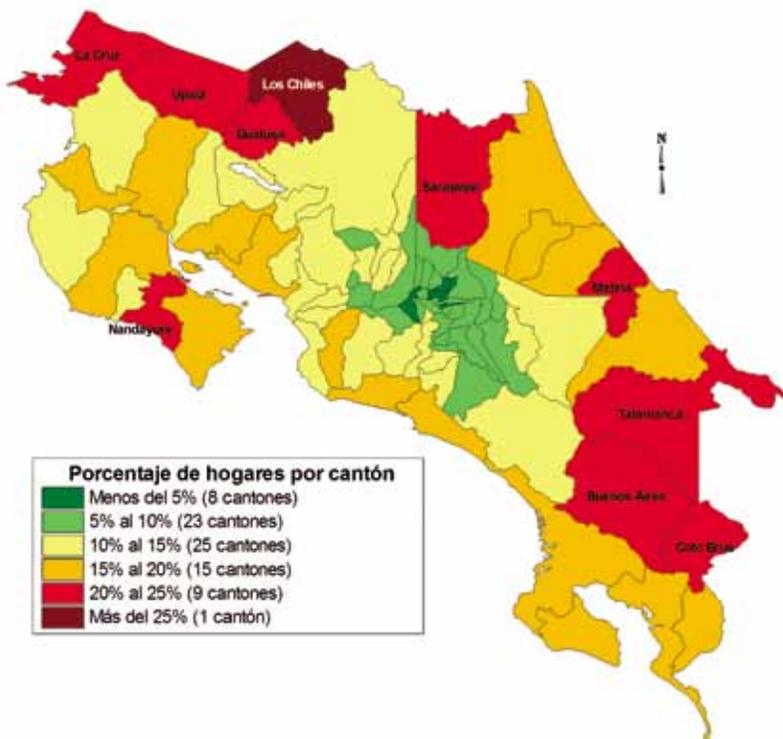
## MAPAS 2.3

**Porcentaje de hogares con insuficiencia convergente, por cantón**

2000



2011



estaba en condiciones de pobreza en el 2012 o lo estuvo en el año anterior. La proporción es similar al dato de pobreza y vulnerabilidad presentado en una sección anterior de este capítulo.

Un factor relevante que explica la pobreza y su comportamiento entre un año y otro es la inserción laboral. Como se ha mencionado en este capítulo, los hogares obtienen más del 80% de sus ingresos en el mercado de trabajo. Por tanto, es evidente la vulnerabilidad que genera en los hogares el hecho de que sus miembros estén desocupados, ya sea porque no encuentran empleo o porque están fuera de la fuerza de trabajo.

El cuadro 2.11 sintetiza la condición de pobreza de los hogares y la inserción laboral de sus integrantes entre 2011 y 2012. Allí se observa que los desempleados explican en buena medida la trayectoria que siguió la pobreza entre esos dos años. En los hogares que cayeron en pobreza en 2012 (y no estaban en esa condición en 2011) la proporción de personas desempleadas se triplicó; el 70% de estas últimas tenía trabajo en 2011. En cambio, en el grupo que dejó de ser pobre en 2012 sucedió lo contrario, pues las personas desempleadas disminuyeron del 10,3% al 3,1%.

Entre las personas que permanecieron en condición de pobreza es notable la baja proporción que estuvo ocupada en ambos años: solo el 25,9%. El grupo más extenso está constituido por las personas que estaban fuera de la fuerza de trabajo: 46,2%. El porcentaje de desempleados también es elevado: 9,8% en 2012, de los cuales el 30% perdió su empleo en el último año, el 42% se incorporó sin éxito a la fuerza de trabajo y el restante 29% se mantuvo desempleado (cuadro 2.11).

Otro factor que explica la dinámica de la pobreza es si el hogar tiene miembros que perciben ingresos. Más del 90% de los hogares no pobres tiene al menos un perceptor, en contraste con los hogares que cayeron en pobreza, cuya proporción disminuyó de 90% a 69% entre 2011 y 2012. Entre los hogares que dejaron de ser pobres, los que tienen al menos un perceptor aumentaron de 77% a 90%.

RECUADRO 2.4

**Metodología para la construcción del panel de hogares 2011-2012**

Para dar seguimiento a los hogares y a las personas, y conocer los cambios que experimentan en distintos momentos, son necesarias las encuestas longitudinales o de tipo panel, que lamentablemente no se aplican en Costa Rica. La principal fuente de información disponible en el país son las encuestas de hogares, de corte transversal. Estas consisten en mediciones independientes que se hacen sobre una misma población, pero no con las mismas observaciones, y además rotan un 25% de la muestra cada año, de modo que un 25% de los hogares encuestados en un año cambiará en el siguiente.

Con base en la información de corte transversal de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el INEC preparó un

conjunto de datos en el que se vincularon las estructuras entrevistadas<sup>26</sup> en dos años sucesivos, específicamente 2011 y 2012, considerando el hecho de que la Enaho tiene un diseño de muestra que no es independiente en períodos sucesivos, es decir, en un 75% de la muestra las mismas viviendas serán visitadas al año siguiente. A partir de la identificación de estas viviendas se sabe que son las mismas estructuras, pero se desconoce si se trata de los mismos hogares y personas. Para garantizar esto último se verificó que se cumplieran dos criterios: que el segmento y la estructura fueran las mismas al revisar el número de cuestionario, y que el sexo de la persona fuera el mismo y la edad variara en más o menos dos años.

Una limitación de esta metodología es que, aunque se trabaja con los datos de la Enaho, que tienen alcance nacional, el panel reconstruido reduce la muestra, lo que podría llevar a subestimar o sobreestimar los indicadores de interés con respecto al promedio nacional del año en estudio. Otro aspecto relevante es que, entre un año y otro, la Enaho solo permite dar seguimiento a las viviendas, no a los individuos; por ejemplo, si un hogar cambia de lugar de residencia no es posible entrevistarlo de nuevo el año siguiente, pues la muestra solo mantiene la vivienda.

Fuente: Morales, 2013.

CUADRO 2.11

**Condición de actividad y de pobreza de las personas y hogares. 2011 y 2012**

Categoría	Porcentaje de los hogares	Inserción laboral de las personas en 2011	Principal variación en la inserción laboral en 2012
Pobres en 2011 y 2012	12,2	Ocupados: 35,5% Desocupados: 8,1% Fuera de la PEA: 56,4%	Sin cambios significativos. Aumentó levemente la proporción de personas desempleadas (a 9,8% en 2012).
Cayeron en la pobreza en 2012 (no eran pobres en 2011)	9,1	Ocupados: 52,0% Desocupados: 3,6% Fuera de la PEA: 44,4%	Bajó significativamente la proporción de personas ocupadas (a 36,5% en 2012) y se triplicó la cantidad de desempleados. También creció el número de las personas fuera de la PEA (a 52,6%).
Salieron de la pobreza en 2012 (eran pobres en 2011)	9,8	Ocupados: 38,6% Desocupados: 10,3% Fuera de la PEA: 51,1%	Aumentó significativamente la proporción de personas ocupadas (a 51,2% en 2012) y se redujo el porcentaje de desempleados (a 3,1%).
No han sido afectados por la pobreza (ni en 2011 ni en 2012)	68,9	Ocupados: 59,9% Desocupados: 2,7% Fuera de la PEA: 37,4%	Sin cambios significativos. Bajos porcentajes de personas desempleadas y fuera de la PEA. Este grupo muestra la mayor proporción de personas ocupadas.

Fuente: Morales, 2013, con datos de panel de las Enaho 2011 y 2012, del INEC.

Al analizar si los hogares obtienen otros ingresos –como subsidios, becas, ayudas del IMAS, entre otros– no queda claro si tales beneficios hacen la diferencia entre ser pobre o no en dos años consecutivos. La proporción de hogares con perceptores de otros

ingresos aumentó en todos los casos, sin importar su condición de pobreza, excepto entre los beneficiarios de las pensiones del régimen no contributivo, cuya proporción se incrementó solo en el caso de los hogares que son pobres crónicos (pobres en 2011 y 2012).

También los hogares que reciben ingresos por concepto de becas aumentaron en todos los casos, sin importar su condición. No obstante, su crecimiento fue distinto: se duplicaron los perceptores de hogares que fueron pobres en ambos años y el segundo aumento más

alto se dio entre los hogares que salieron de la pobreza en 2012.

En síntesis, a pesar de que la pobreza—medida por el método de ingreso—tiene casi veinte años de estar estancada en un 20% de los hogares, los datos del panel revelan que este fenómeno es dinámico, pues un número importante de hogares (casi la mitad) entra y sale de la pobreza de un año a otro. Entre 2011 y 2012 un tercio de los hogares fue o había sido afectado por la pobreza. Un factor que marca la diferencia es la inserción laboral de los miembros de los hogares; aquellos que tienen más perceptores de ingresos tienen pocas probabilidades de caer en pobreza, mientras que el desempleo aumenta su vulnerabilidad (Morales, 2013).

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POBREZA**,

véase Morales, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Inserción laboral juvenil en condiciones de desventaja

Durante los últimos años, uno de los temas que más discusiones e iniciativas ha generado en materia de política económica y social es el desempleo juvenil. La OIT (2012) ha calculado que alrededor de 75 millones de personas de entre 15 y 24 años están desempleadas, mientras que la revista *The Economist* estima que 290 millones, un tercio de los jóvenes del mundo, no trabaja ni estudia. El drama actual de esta población, sin embargo, va más allá del desempleo. Aun los que trabajan enfrentan altos niveles de inseguridad y vulnerabilidad laboral, salarios por debajo de la Ley, contratos que propician el subempleo y dificultades para lograr una transición satisfactoria entre graduación e inserción laboral (Makhoul, 2013).

En Costa Rica, la definición de persona joven comprende a la población de 12 a 35 años de edad, a diferencia de la práctica internacional, que establece la edad máxima en 24 años. En aras de compatibilizar ambas definiciones, en este apartado se analiza la inserción laboral de dos grupos: “adolescentes y jóvenes”, con edades de entre 15 y 24

años, y “adultos jóvenes”, en un rango de 25 a 35 años. El primer grupo es el que tiene los mayores problemas laborales, por lo que el énfasis está puesto en él.

Según la Enaho, en 2012 la tasa de desempleo de los “adolescentes y jóvenes” (de 15 a 24 años) ascendió a 18,5%, en contraste con 7,9% entre los “adultos jóvenes” (de 25 a 35 años) y el 4,3% entre los adultos (mayores de 35 años). En cifras absolutas, ese año había 122.225 personas jóvenes desempleadas, de las cuales el 60% tenía menos de 24 años. El 73,2% de los desempleados del país tiene entre 15 y 35 años, pero solo representa el 47,6% de la fuerza de trabajo.

### Jóvenes ocupados se insertan principalmente en empleos de baja calificación

Se estima que en 2012 había en el país 917.210 personas jóvenes ocupadas. Entre los “adolescentes y jóvenes” un 31,3% labora en ocupaciones elementales<sup>27</sup>, un 24,5% son vendedores y un 13,7% tiene puestos de apoyo administrativo. Entre los “adultos jóvenes” un 20,7% trabaja en ocupaciones elementales y un 20,1% como vendedores. El porcentaje de “adultos jóvenes” que desempeñan labores como profesionales es 3,7 veces mayor que el de los “adolescentes y jóvenes”.

Por rama de actividad, entre los “adolescentes y jóvenes” un 22% trabaja en el sector comercial, un 15,4% en agricultura y ganadería y un 11,9% en industria manufacturera. Entre los “adultos jóvenes” un 18,7% labora en comercio, un 11,5% en industria manufacturera y un 10,7% en agricultura. La principal variante es el mayor peso relativo que tienen la industria entre los de mayor edad, y el sector agrícola entre los más jóvenes.

La estructura “sesgada” de la inserción laboral juvenil en empleos de baja calificación se explica principalmente por la poca experiencia y la insuficiente educación que caracterizan a las personas de entre 15 y 19 años. Por ejemplo, la mitad de los desempleados en este grupo nunca ha trabajado, y la escolaridad promedio de los que ya lo hacen

es de apenas 8,2 años. Más de la mitad labora en ocupaciones elementales y una cuarta parte es vendedor.

### Más del 60% de los jóvenes que trabajan no asiste a la educación

El 63,8% de los “adolescentes y jóvenes” que forman parte de la fuerza de trabajo no asiste al sistema educativo y solo uno de cada cinco está en la universidad. La elevada proporción de jóvenes fuera del sistema no necesariamente es algo negativo, si se trata de personas que completaron con éxito sus estudios. Sin embargo, este no es el caso y la evidencia revela que muchos jóvenes abandonan el sistema con un grado académico insuficiente para mejorar, a futuro, su condición socioeconómica personal y familiar.

De los 209.879 “adolescentes y jóvenes” que trabajan y ya no asisten al sistema educativo, el 72,3% tiene secundaria incompleta o menos, un 19,5% terminó el bachillerato (académico o técnico) y un 7,6% tiene al menos un año de educación universitaria o parauniversitaria. Las proporciones no cambian de manera significativa entre los jóvenes desempleados. Sin embargo, la distribución sí es distinta entre los “adultos jóvenes”. De los que trabajan y ya no estudian formalmente, un 25% tiene algún año de educación postsecundaria, un 15,7% completó el bachillerato y un 23,8% tiene secundaria incompleta o sin bachillerato. Entre los “adolescentes y jóvenes” que abandonaron sus estudios y se incorporaron al mercado laboral, el 40,6% lo hizo obligado por circunstancias socioeconómicas.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INSERCIÓN LABORAL JUVENIL**,

véase Pacheco, 2013a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Múltiples razones explican por qué las personas no se insertan en el mercado laboral

El análisis del mercado de trabajo se centra en las condiciones y características de la fuerza de trabajo, es decir, los ocupados y los desempleados.

Sin embargo, hay una tercera categoría, denominada personas fuera de la fuerza de trabajo (FFT), que usualmente no se contempla, por considerar que se trata de individuos que se “autoexcluyen” del mercado. En 2012 este grupo reunía a 1.447.984 personas de 15 a 64 años, equivalentes al 40% de la fuerza de trabajo. Si bien el 88% de ellas no está disponible para laborar, hay 169.603 personas que, bajo ciertas condiciones, podrían volver a hacerlo. A estos se les llama “personas fuera de la fuerza de trabajo disponibles” (FFTD); representan un 9,0% de la población ocupada y su número es casi el mismo que el de desempleados<sup>28</sup>.

Un 12,9% de las personas FFTD (21.892) se consideran “desalentadas<sup>29</sup>”, es decir, tienen disponibilidad inmediata para trabajar, pero no han hecho gestiones concretas para encontrar empleo; el 81,8% (138.758) tiene “disponibilidad inmediata<sup>30</sup>”; son personas que, aunque no trabajaron en la semana de referencia de la encuesta que aporta los datos, están disponibles para hacerlo de inmediato previo arreglo de situaciones personales o familiares, y el restante 5,3% (8.953) tiene “disponibilidad en otra época<sup>31</sup>”, lo cual significa que no laboraron en la semana de referencia y no están disponibles para trabajar de inmediato, sino en otra época del año. El cuadro 2.12 muestra que el grupo FFTD es heterogéneo, con amplias diferencias personales y socioeconómicas entre sus miembros. El perfil promedio tiene las siguientes características: mujer, 33 años, residente urbana, cónyuge o hija, con ocho años de escolaridad.

Cada subgrupo tiene condiciones distintas. El de los “desalentados” tiene las mayores proporciones de hombres (40%), población rural (58,6%) y jefes de hogar (22,8%). Argumentan que su decisión de no buscar empleo se debe a la falta de opciones laborales en la zona (48%) o a discriminación por su edad, sexo o etnia, entre otros (37%). En otras palabras, este grupo refleja una exclusión forzada, distinta a las decisiones que, dentro del seno familiar, conducen a un retiro relativamente voluntario (temporal o permanente) de la actividad productiva.

El segmento más grande es el que tiene “disponibilidad inmediata”. Se distingue por el porcentaje mayoritario de mujeres (78%), cónyuges, hijos e hijas. Según regiones, su participación es alta en la Central y la Pacífico Central. La decisión de no buscar empleo obedece a dos razones: estudio y compromisos del hogar, en particular trabajo doméstico no remunerado, lo que explica la elevada proporción de mujeres. Los miembros de este grupo no parecen tener urgencia por encontrar trabajo, ni tampoco existe una barrera estructural que les fuerce a posponer su incorporación en caso de tener una oportunidad laboral.

Finalmente, las personas con “disponibilidad en otra época” son más jóvenes (28 años) y el 60% reside en zonas urbanas. Los motivos para su exclusión del mercado laboral son muy diversos: responsabilidades familiares (24,7%), no desea trabajar en este momento (17,4%) o se ha visto forzado a retirarse temporalmente por enfermedad o incapacidad (9,5%).

La principal característica socioeconómica de los FFTD es su pobreza (cuadro 2.12). Los datos muestran que cerca del 35% son pobres, cifra que supera en un 67% el promedio nacional. La situación es crítica en el

grupo de personas “desalentadas”, que duplican el promedio nacional en este ámbito. Asimismo, más del 85% de los FFTD son quienes mantienen económicamente sus hogares.

Esta condición de vulnerabilidad adopta rasgos distintos según subgrupos. Los “desalentados” tienen los menores niveles de escolaridad, factor que podría explicar su mayor porcentaje de pobreza. Sin embargo, la escolaridad media de los otros dos grupos no es muy distinta al promedio nacional, aunque registran porcentajes de pobreza superiores a los del resto del país.

En el acceso a la seguridad social, las personas “disponibles en otra época” presentan los mayores problemas. En 2012, uno de cuatro miembros de este grupo no estaba afiliado al sistema de pensiones y el 42% no tenía seguro de salud. La falta de acceso directo al seguro de salud se solventa de distintas formas y, en todos los casos, el aseguramiento familiar es la más frecuente. Entre los “disponibles de inmediato” esta es la alternativa más importante: 56,2%. La segunda opción para los “desalentados” es la afiliación por cuenta del Estado (una de cada diez personas) y para los “disponibles el seguro voluntario o por cuenta propia (15,6%).

CUADRO 2.12

**Características seleccionadas de las personas fuera de la fuerza de trabajo disponibles (FFTD). 2012**

Características	Desalentadas	Disponibilidad inmediata	Disponibilidad en otra época
<b>Individuales y familiares</b>			
Porcentaje de mujeres	60,8*	78,0	62,0*
Edad promedio	32,6*	33,1*	27,9*
Porcentaje que son cónyuges o hijos	66,6*	78,1	67,8*
Porcentaje que reside en zona rural	58,6*	42,2*	40,1
<b>Perfil socioeconómico</b>			
Incidencia de la pobreza total	43,7*	33,3*	36,4*
Años de escolaridad promedio	6,8*	8,4*	8,3
Porcentaje sin seguro social	30,8*	22,8*	42,1*
Porcentaje sin ningún tipo de pensión	11,4	20,4	26,9
Porcentaje que mantiene el hogar	86,4*	93,4	88,6

\* Diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Fuente: Pacheco, 2013a, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

En síntesis, la situación de las personas FFTD obedece a tres grandes tipos de motivaciones. Entre la población “desalentada”, la discriminación y la falta de oportunidades laborales ejercen presión para salir del mercado. Las mejores condiciones materiales de las personas con “disponibilidad inmediata”, aunadas a la priorización de actividades (concluir estudios, criar hijos, etc.) influyen en la decisión de alejarse en forma temporal del mercado. Por último, entre las personas con “disponibilidad en otra época” las responsabilidades personales y hechos fortuitos (enfermedad) son las principales razones para no buscar trabajo activamente.

### Condición socioeconómica de los inmigrantes mejora, pero con brechas entre nacionalidades

El INEC ha informado que la tasa de crecimiento intercensal de la población nacida en el extranjero descendió de 7,5% en el período 1984-2000, a 2,4% en 2000-2011. Esto significa que la inmigración se ha estabilizado a partir del año 2000 (INEC, 2011b). La población nicaragüense sigue siendo la más representativa: en 2011 constituía el 6,7% de la población total y el 74,6% de la población extranjera residente en Costa Rica.

La llegada de inmigrantes, particularmente las y los jóvenes, beneficia

al país con más personas en edad productiva, que se insertan en el mercado laboral y ayudan a compensar el descenso de la tasa de natalidad. En esta dinámica existen dos fuerzas. La primera es la elevada participación de los nacimientos de madre extranjera, que entre 2008 y 2011 representaron casi una quinta parte de los nacimientos registrados en el país y un aumento de 3,5 puntos porcentuales con respecto al año 2000. El acelerado crecimiento es indicativo de una mayor tasa de natalidad en el grupo inmigrante<sup>32</sup>.

En segundo lugar, la pirámide poblacional del inmigrante ha experimentado un cambio estructural. Así por ejemplo, en 2011 bajó la cantidad de menores de 15 años y creció el grupo de 65 años y más. Los rangos etarios de 25 a 64 años mostraron las variaciones más significativas. En la última década la edad promedio de los inmigrantes tuvo un aumento similar a la de los costarricenses. Los datos de la Enaho 2012 permiten estimar que el extranjero no nicaragüense tiene una edad media de 43,2 años, el nicaragüense 35,7 años y el costarricense 32,5 años.

En relación con las condiciones de vida de este grupo, la información censal refleja una leve mejoría en la satisfacción de las necesidades básicas. Si bien el porcentaje de personas que tienen NBI disminuyó, de 53,7% en 2000

a 40,6% en 2011, los avances no fueron homogéneos para todas las nacionalidades (cuadro 2.13). Los nicaragüenses registraron la mejora más notable, pero siguen siendo los más afectados por la pobreza. En el año 2000 el 63,5% de las personas de esta nacionalidad reportó al menos una NBI, y para el 2011 la proporción bajó al 49,2%.

La ubicación espacial de la población migrante puede dar orientaciones para mejorar la gestión de las demandas de servicios públicos y de empleo, en los lugares donde se identifican mayores concentraciones de personas. La población nacida en el extranjero se asienta cada vez más en áreas urbanas: la proporción de residentes en esas zonas pasó del 61,4% en el año 2000, al 73,3% en el 2011, cifra similar al promedio nacional. En el mismo período la población nicaragüense que vivía en zonas urbanas pasó del 57,3%, al 70,3% (Gatica, 2013).

Los datos censales también revelan dos cambios importantes en el perfil educativo del inmigrante. El primero es la reducción del porcentaje de personas que no tienen estudios, de 14,3% en 2000 a 8,8% en 2011. En su lugar, ganaron participación los inmigrantes con secundaria completa o más, que pasaron de 20,9% a 28,5%. El segundo cambio es la gran heterogeneidad que muestra el perfil educativo.

CUADRO 2.13

#### Características seleccionadas de la población nacida en el extranjero, por país de origen. 2011

Características	Países de origen						
	Todos los nacidos en el extranjero	Nicaragua	Colombia	Estados Unidos	Panamá	El Salvador	Resto de países
Población total	385.899	287.766	16.514	15.898	11.250	9.424	45.047
Porcentaje con respecto a la población total del país	9,0	6,7	0,4	0,4	0,3	0,2	1,0
Porcentaje de:							
Menores de 15 años	9,9	9,0	9,1	28,9	15,4	5,4	8,7
Personas de 65 años y más	6,1	4,4	5,2	13,3	7,6	12,1	12,8
Hogares con una o más NBI	40,6	49,2	8,8	11,9	48,5	18,1	10,4
Residentes en zona urbana	73,3	70,3	94,2	71,4	52,3	87,5	87,5
Personas con educación primaria o menos	49,4	58,4	14,1	24,2	55,4	36,2	14,7
Personas con educación secundaria completa o más	28,5	16,6	69,1	65,9	28,5	42,3	73,8
Personas sin seguro de salud de la CCSS	31,0	34,8	15,6	22,0	39,6	16,5	16,6

Fuente: Elaboración propia con base en Gatica, 2013 y datos del Censo de Población 2011, del INEC.

Los nicaragüenses y los panameños tienen los niveles más bajos, mientras que los colombianos y los estadounidenses exhiben los más altos.

La estructura ocupacional del inmigrante tiende a concentrarse en cuatro grupos: ocupaciones no calificadas o elementales, ventas y ocupaciones calificadas de la producción artesanal. La participación de los extranjeros en estas categorías pasó del 70,2% según el Censo de 2000, a 73,7% en 2011. Las ocupaciones no calificadas cayeron en cinco puntos porcentuales, que fueron compensados con un mayor aporte del grupo de ventas (de 14,3% a 21,3%). En el caso de los nicaragüenses, las ocupaciones elementales pasaron del 51% al 46%. En contraposición, las ventas crecieron del 14% al 20%. La importancia de estas ocupaciones para los inmigrantes nicaragüenses es congruente con su bajo perfil educativo, que los lleva a insertarse en actividades poco productivas y de escasa remuneración.

Finalmente, la cobertura del seguro de salud en cualquier modalidad creció de 62,7% al 69,0% entre 2000 y 2011. El aseguramiento directo creció 6,7 puntos, lo que refleja una mejor inserción laboral de los inmigrantes. Aún persisten grupos altamente vulnerables, como los nicaragüenses, aunque su tasa de cobertura directa pasó de 35,4% a 41,7%. Las brechas entre nacionalidades siguen siendo amplias. La falta de cobertura afecta al 15,6% de los colombianos, pero aumenta al 39,6% entre los panameños.

En otro orden de ideas, el 1º de marzo de 2010 entró en vigencia la Ley General de Migración y Extranjería (nº 8764), en sustitución de la Ley 8487, que tuvo una existencia fugaz (a partir de noviembre de 2005) y recibió fuertes críticas de distintos sectores por su enfoque “securitista” (o criminalista), que endurecía los controles migratorios y sancionaba a quienes dieran alojamiento a personas inmigrantes en condición irregular, entre otros aspectos. Las autoridades en este ámbito han indicado que la nueva ley hace explícita la preeminencia del respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, el apoyo a su

integración social y la atención de las necesidades de los costarricenses que se encuentran fuera del país.

En efecto, la Ley 8764 establece que se fomentará la integración de las personas migrantes a la sociedad costarricense y al desarrollo del país (artículos 3 y 5), aunque en su texto no se define el concepto de “integración”. Otros aspectos positivos de la nueva legislación migratoria son: i) la creación del Consejo Nacional de Migración<sup>33</sup>, como órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en el cual participan representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, ii) la adecuación de la normativa a los convenios internacionales en la materia y iii) la incorporación del delito de tráfico ilícito de personas. Sin embargo, hay tres temas sobre los cuales conviene reflexionar.

El primer asunto es que, en algunos casos, la Ley permite que el mismo trabajador migrante se asegure ante la CCSS (artículo 78). Ello puede generar la evasión de esa responsabilidad por parte de los patronos, lo que evidentemente conculca los derechos laborales. Esta situación puede afectar con especial intensidad, por ejemplo, a las mujeres trabajadoras domésticas.

El segundo tema es lo oneroso que resulta obtener la cédula de residencia por primera vez. Según la Ley 8764, el trámite para adquirir la condición de residente tiene un costo de 305 dólares, un monto elevado, e incluso prohibitivo para muchas personas ya que, por ejemplo, es superior al salario mínimo mensual de una persona que trabaja en servicios domésticos. Además hay otros “gastos”, como el cambio de categoría migratoria, que tiene un costo de 200 dólares.

El tercer aspecto se refiere a la capacidad institucional para hacer frente al incremento en las solicitudes de regularización migratoria. En el 2011 (año posterior a la entrada en vigencia de la nueva Ley) el número de solicitudes de residencia cayó de manera significativa con respecto al 2010, pero en 2012 la cifra superó en un 33% la de 2010 y

en un 67% la de 2009. Más aun, las solicitudes de residencia permanente, que entre 2008 y 2010 promediaron 9.500 por año, ascendieron a 17.449 en 2012. Ante esta realidad, se observa un rezago importante en la capacidad de respuesta de la DGME y una caída progresiva en la tasa de aprobación de solicitudes, que pasó del 72% en 2008, al 60% 2010 y al 55% en 2012. Este patrón podría tener dos explicaciones. En primer lugar, el aumento de las solicitudes ha sido tan acelerado que la DGME no ha tenido el recurso humano y técnico necesario para mantener el ritmo de aprobación de 2008. En segundo lugar, el nuevo procedimiento ha aumentado los requisitos a tal punto, que los trámites se alargan por la dificultad para obtener toda la documentación requerida (Sandoval et al., 2012).

En lo que concierne a la integración social, cultural y económica de las personas migrantes y refugiadas, convendría evaluar las funciones y el papel que puede tener el Consejo Nacional de Migración, el cual, por su composición, debería ser la instancia llamada a liderar esos procesos.

Por otra parte, hay temas de política pública no resueltos, que pueden implicar la adopción de medidas como las siguientes:

- Tomar en cuenta el peso relativo de la población inmigrante en la asignación de bonos familiares de vivienda, becas de Fonabe y subsidios otorgados por el Ministerio de Trabajo (como el programa “Empléate”).
- Revisar si el otorgamiento de un permiso de trabajo debe condicionarse a un empleo específico, o más bien se debe autorizar el ejercicio de una profesión u oficio (de forma que la persona trabajadora no quede atada a un patrono en particular).
- Fortalecer los instrumentos jurídicos que tutelan los derechos laborales, como por ejemplo incluir un título sobre personas migrantes en el Código de Trabajo y ratificar la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos

los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

- Explorar la posibilidad de establecer cobros diferenciados (por tractos de ingreso) a los solicitantes de regularización migratoria, según su actividad laboral. No se puede cobrar el mismo monto a una trabajadora doméstica que a una persona profesional o trabajadora especializada.
- Asegurar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres migrantes, por medio de los servicios de seguridad social (Gatica, 2013).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**POBLACIÓN MIGRANTE EN COSTA RICA,**  
 véase Gatica, 2013, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Personas refugiadas enfrentan problemas de acceso a empleo y educación

Costa Rica tiene una larga tradición humanitaria de acoger a las personas que se han visto forzadas a huir de sus países para proteger sus vidas<sup>34</sup>. Es la segunda nación de América Latina con mayor número de refugiados, después de Ecuador. El procedimiento para otorgar esa condición está establecido en la Ley 8764 y el Reglamento de Personas Refugiadas (decreto 36831-G, del 1º de noviembre de 2011).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en Costa Rica colabora con el Estado en la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas. Según estadísticas de esa entidad, desde el año 2000 el Gobierno costarricense ha otorgado la condición de refugiadas a aproximadamente 12.700 personas<sup>35</sup> de más de cuarenta nacionalidades. Un 45% son mujeres y una cuarta parte son menores de edad. Esta población se caracteriza por su heterogeneidad, no solo por su procedencia, sino también en términos de educación, condición socioeconómica y perfiles laborales, entre otros.

La población colombiana representa más del 80% de los refugiados en el

país, aunque recientemente se ha reportado un nuevo aumento en el ingreso de centroamericanos, que huyen de sus países debido a amenazas del crimen organizado. A esto se suman personas procedentes de Venezuela, Cuba y otros países africanos y asiáticos.

Acnur y su agencia implementadora, la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), con el apoyo del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la UCR, realizaron el estudio *Personas refugiadas hoy en Costa Rica: sus voces, retos y oportunidades*, en un esfuerzo para conocer y comprender la realidad de esta población y su proceso de integración a la sociedad costarricense. Para ello se desarrolló una propuesta metodológica de abordaje mixto (cuantitativo y cualitativo) que incluyó la aplicación de un cuestionario a 313 personas y la organización de siete grupos de discusión (con 58 participantes en total), dirigido a refugiados y solicitantes mayores de 18 años, con un mínimo de seis meses de permanencia en Costa Rica, usuarios de los servicios de ACAI y Acnur. El trabajo de campo se llevó a cabo a finales de 2011 e inicios de 2012.

Debido a la falta de datos demográficos confiables sobre la población refugiada que reside en el país, se decidió trabajar con una muestra no probabilística intencional. Así, pese a que los resultados no deben interpretarse como representativos de todas las personas adultas refugiadas, sí constituyen un acercamiento valioso a ellas y a su realidad (Acnur, 2012).

El perfil de las personas que respondieron el cuestionario muestra que el 45% son refugiados reconocidos y el 36% está en proceso de adquirir esa condición; el 52% son mujeres. Hay personas de diecinueve nacionalidades, el 75% proviene de Colombia, el 7% del resto de Centroamérica y el 5% de Cuba. El 21% tiene educación primaria, el 38% secundaria, 22% formación técnica y el 14% estudios universitarios. Los cubanos y los venezolanos tienen mayores niveles educativos, mientras que los centroamericanos, asiáticos y africanos tienen las escolaridades más bajas.

Uno de los principales problemas que señalan las personas que solicitan la condición de refugiadas es el tiempo que tardan las autoridades en el análisis de los casos. Al momento de la consulta, un 46% tenía un año o más de haber iniciado el proceso ante la Unidad de Refugiados de la Dirección General de Migración. Aunque el Reglamento de Personas Refugiadas prevé el otorgamiento de un permiso de trabajo temporal a los solicitantes cuyo proceso se haya extendido por más de tres meses, existe un vacío de información que genera dudas entre la población y los potenciales empleadores, además de que el procedimiento para la emisión del permiso no es expedito. Adicionalmente, el 21% de las personas consultadas indica que no ha podido renovar su documento de refugiado por limitaciones económicas (74%) o dificultades de afiliación a la CCSS (29%). No contar con un documento vigente limita el acceso a los servicios y a las oportunidades de empleo (Acnur, 2012).

Otra gran dificultad que enfrentan los refugiados es encontrar un empleo formal. Cuatro de cada diez personas entrevistadas están desocupadas, y de quienes laboran solo dos de cada diez lo hacen en empleos formales. Los más afectados son los jóvenes y los centroamericanos, asiáticos y africanos. La mejor situación, con respecto a las demás condiciones migratorias, la tienen las personas refugiadas que además ostentan la condición de residentes permanentes.

La ocupación más frecuente entre las personas consultadas son las ventas (26%), seguidas por el servicio doméstico y las ventas ambulantes (9% cada uno). Únicamente un 3% se desempeña en ocupaciones profesionales. De los que trabajan para un patrono, solo el 42% está asegurado. En cuanto a las garantías laborales, apenas un 20% recibe aguinaldo, un 15% tiene derecho a pago de cesantía y un 17% disfruta de vacaciones. Un 46% tiene ingresos menores a 100.000 colones y un 29% inferiores a 200.000. Las y los refugiados señalan que el acceso a un trabajo decente es un reto que persiste, a pesar de los años de vivir en Costa Rica.

También se señala un limitado acceso a oportunidades de estudio. De toda la muestra analizada, tan solo diez personas han tenido la oportunidad de cursar estudios universitarios en el país. Esto probablemente se vincula a las dificultades que se presentan para validar los títulos obtenidos en las naciones de origen, tanto universitarios como de educación secundaria.

Con respecto a la discriminación percibida por los refugiados a causa de su condición migratoria y su nacionalidad, los resultados muestran que poco más de la mitad se ha sentido discriminado en alguna ocasión. Los participantes vinculan este hecho al desconocimiento generalizado sobre quién es una persona refugiada, o a estereotipos peyorativos. Asimismo, el 78% considera que la situación de amenaza que lo forzó a dejar su país aún afecta su estabilidad emocional.

A partir de estos hallazgos, se plantean algunas recomendaciones que Acnur y ACAI consideran pertinentes como líneas de acción para dar seguimiento al estudio:

- Promover espacios de convivencia pacífica constructiva entre personas refugiadas y costarricenses. Es importante que la sociedad conozca quién es una persona refugiada.
- Promoción del acceso a oportunidades de trabajo decente.
- Corregir los largos plazos de espera para adquirir la condición de refugiado.
- Analizar a profundidad los “nudos críticos” que enfrentan las personas refugiadas para acceder a servicios básicos como salud y educación. A partir de ese análisis, establecer planes que mitiguen los problemas identificados.
- Informar a la población refugiada sobre las modalidades de afiliación a la CCSS.
- Promover el empoderamiento de las personas refugiadas, a través del

conocimiento sobre sus deberes y derechos, así como los mecanismos para hacerlos valer.

### Gestión de la equidad y la integración social

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

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

### Gestión del mercado de trabajo

El mercado laboral tiene la doble condición de ser uno de los ejes del desarrollo productivo y, a la vez, un factor determinante de la calidad de vida de la población. Este apartado explora el desempeño del país en 2012, en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y del salario mínimo establecido por ley, así como las características y magnitud de los casos en que ello no sucede.

El principal hallazgo es el débil progreso en este ámbito. Solo un 38,8% de los trabajadores asalariados disfruta de todos los derechos considerados en el presente análisis, mientras que un 6,5% no tiene acceso a ninguno. Desde la perspectiva de la calidad del empleo, esta situación segmenta el mercado laboral en tres grupos: los que reciben la totalidad de la protección laboral establecida por ley, los que se encuentran una posición intermedia y los completamente desprotegidos.

Las personas que viven en condiciones socioeconómicas más precarias son también las que tienen más problemas para ver sus derechos materializados: los pobres, los jóvenes, los adultos mayores, los nicaragüenses y las personas con discapacidad, así como los residentes de zonas rurales y de las regiones Brunca y Huetar Norte.

### Avances limitados en el cumplimiento de las garantías laborales

Para conocer el grado de cumplimiento de las garantías laborales se consideraron seis derechos reconocidos por ley: aguinaldo, días de enfermedad, vacaciones, riesgos del trabajo, horas extra y seguro social. De esta forma se da continuidad al esfuerzo iniciado en el Decimotercer Informe, que este año se amplía con la desagregación de los trabajadores según sus características sociales, económicas y de inserción laboral.

En primera instancia se estimó el porcentaje de asalariados que efectivamente goza de las garantías antes mencionadas, con base en la información de la Enaho 2012. Para ello se realizó una “valoración global de cumplimiento” utilizando una calificación de 0 a 100, donde 100 equivale al cumplimiento perfecto de todos los derechos y 0 al incumplimiento total.

Entre 2011 y 2012 el país no mostró cambios significativos en el reconocimiento de los derechos de los asalariados. La garantía que más se cumple es el seguro de salud (84,2%), seguido por el pago de aguinaldo (81,4%), vacaciones (73,9%), días de enfermedad (71,3%) y seguro de riesgos del trabajo

(67,1%). La que menos se acata es el pago de horas extra (54,4%).

La valoración global de cumplimiento para todos los asalariados arrojó un total de 72 puntos (gráfico 2.14). Los hombres costarricenses, de entre 25 y 34 años y sin discapacidad son los que más disfrutan de sus garantías laborales, y en el extremo contrario están los jóvenes menores de 20 años, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

El análisis por grupos de edad revela un patrón en “U inversa” (mayor incumplimiento en los extremos del espectro de edades) que se aplica a todos los derechos. Por ejemplo, solo el 52,6% de los adolescentes recibe aguinaldo, en contraste con el 84,6% de los asalariados de entre 25 y 34 años; luego el pago de este beneficio se reduce progresivamente, hasta alcanzar el 61,6% entre los mayores de 65 años. El incumplimiento de las garantías para los adolescentes y los adultos mayores podría explicarse por la poca experiencia laboral de los primeros y la disminuida capacidad

física de los segundos. Estas condiciones minan su poder de negociación y los colocan en una posición de desventaja ante ciertos empleadores, que se sienten en libertad para fijar salarios y condiciones laborales distintas a las reglamentarias (Pacheco, 2013b).

Por su parte, las personas con discapacidad están en desventaja con respecto a las personas sin discapacidad, excepto en la cobertura del seguro de salud, que es igual en ambos grupos (84%). El pago de horas extra y el seguro de riesgos del trabajo registran los menores niveles de cumplimiento, pues alcanzan a menos de la mitad de esta población.

Las brechas por sexo son las más reducidas. Aunque en términos globales los hombres tienen un puntaje levemente mayor que las mujeres, la diferencia no es significativa (72,4 versus 71,5). En algunos casos la proporción femenina es mayor que la masculina, como el pago de aguinaldo y del seguro de salud, y lo contrario sucede con el seguro de riesgos del trabajo y el pago

de horas extra. La paridad entre ambos sexos podría deberse a los patrones de inserción laboral en las actividades que más tienden a incumplir los derechos: construcción y agricultura entre los hombres y servicio doméstico remunerado entre las mujeres.

La zona urbana y la región Central presentan mayor cumplimiento que sus contrapartes. Además, se confirma que las coberturas más altas se dan en el seguro social y el pago de aguinaldo. La región Central tiene una valoración global de 74 puntos, en contraposición con la región Brunca, con apenas 60. Este bajo desempeño concuerda con su elevado porcentaje de trabajadores en pequeñas empresas (68,4%) y su alta incidencia de pobreza (38,6% de las personas), factores asociados al incumplimiento de la legislación laboral. La situación es más crítica en la zona rural de la región Brunca: a excepción del seguro de salud, ningún otro derecho tiene una tasa de cumplimiento superior al 60%.

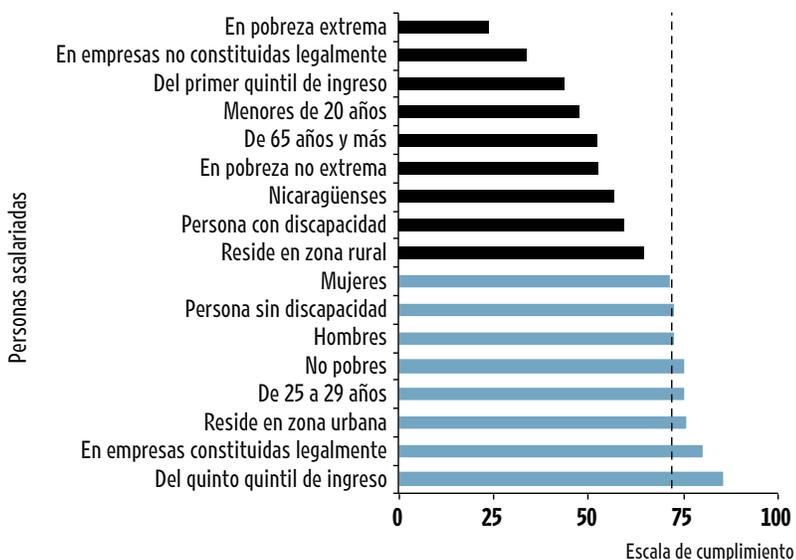
Los grupos en situación de desventaja socioeconómica son también los más susceptibles al incumplimiento de sus derechos. El caso más severo es el de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema: en relación con los no pobres, su cobertura es 6,3 veces menor en riesgos de trabajo, 5,4 veces menor en pago por enfermedad y vacaciones y 4,2 veces menor en el pago de horas extra. Solo uno de cada nueve trabajadores en pobreza extrema tiene seguro de riesgos del trabajo, uno de cada siete recibe pagos por enfermedad, horas extra o vacaciones y uno de cada cinco goza de aguinaldo (Pacheco, 2013b).

Los asalariados en pobreza no extrema, aunque registran cifras superiores a las de aquellos que están en pobreza extrema, tampoco tienen una situación muy positiva. En promedio, a la mitad de ellos se les incumple al menos una garantía laboral. Con excepción del aguinaldo (56,4%), ningún otro derecho tiene puntajes de cumplimiento por encima del 50% y la menor cobertura corresponde al pago de horas extra (40,7%).

Las características de la inserción laboral son importantes para identificar las actividades productivas que más

GRAFICO 2.14

### Escala de cumplimiento<sup>a/</sup> de las garantías laborales, por característica de la persona asalariada<sup>b/</sup>. 2012



a/ La escala fluctúa de 0 a 100, donde 100 equivale al cumplimiento perfecto de todas las garantías laborales y 0 al incumplimiento total.

b/ La línea punteada señala el promedio nacional de cumplimiento.

Fuente: Pacheco, 2013b, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

irrespetan la ley, información clave para el diseño de políticas de empleo. De esta forma, las autoridades tienen mayor claridad sobre los sectores y tipos de negocios en que deben enfocarse las labores de supervisión en esta materia. El análisis desde esta perspectiva señala tres actividades críticas: trabajo doméstico, construcción y agricultura, cuyas tasas de cumplimiento general son de 37, 48 y 58 puntos, respectivamente. Estas cifras contrastan con las reportadas para las ramas de “suministro de electricidad”, “actividades financieras”, “administración pública” y “actividades de atención en salud”, que superan los 90 puntos. Cabe anotar que, como rasgo común, en estas actividades hay una alta participación del sector público como empleador (Pacheco, 2013b).

Si se excluye del cálculo el pago del seguro social, la cifra global no varía significativamente: disminuye de 72 a 70 puntos. El mayor impacto se da en segmentos que ya de por sí tienen bajos niveles de acatamiento. Un caso específico es el de los hogares que contratan empleados (servicio doméstico), cuyo nivel de cumplimiento global baja 7,5 puntos porcentuales (a 29,8).

**Solo un 38,8% de los asalariados disfruta de todas las garantías laborales**

Con base en los seis derechos anali-

zados, se clasificó a los trabajadores en cinco grupos, que van desde el cumplimiento total (reciben todas las garantías), hasta el incumplimiento total (no reciben ninguna). El cuadro 2.14 muestra los resultados desagregados por regiones. Para el promedio del país, el 59% de los asalariados disfruta de cinco o seis garantías laborales, mientras que un 10% prácticamente carece de protección. Cerca de un tercio se encuentra en una situación intermedia, pues recibe de dos a cuatro garantías. Los trabajadores de la región Central tienen las condiciones más favorables, mientras que los de la Brunca están en la posición de mayor desventaja.

Las personas que reciben todos los beneficios laborales se estiman en 656.373, un 38,8%. Los hombres, costarricenses, mayores de 24 años y sin discapacidad tienen las mayores proporciones de cumplimiento total. También los residentes en zonas urbanas, sobre todo de las regiones Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Más de la mitad de los trabajadores de empresas medianas (de 30 a 99 empleados) se encuentra en esta condición. La proporción aumenta a dos de cada tres en empresas grandes (más de 100 empleados). Por rama de actividad, siete de ellas superan el 50% de cumplimiento; sobresalen “suministro de electricidad”

y “servicios de salud”, con más del 75%.

En contraste, las personas con discapacidad, los migrantes y las mujeres tienen bajos porcentajes de cumplimiento total. Solo uno de cada cuatro asalariados con discapacidad goza de todos los beneficios laborales, al igual que tres de cada diez nicaragüenses y una de cada tres mujeres. Los valores más bajos se observan en las empresas no constituidas legalmente (7,6%) y los hogares con servicio doméstico (4,8%). En las ocupaciones con menor calificación como agricultores, operarios y ocupaciones elementales, el cumplimiento total no supera el 36%, frente a 56,7% en los servicios administrativos y de apoyo.

En el otro extremo, los trabajadores que no reciben ninguna de las seis garantías laborales consideradas suman 107.101, un 6,5%. En este caso, los hombres también están sobrerrepresentados (8,1%), lo mismo que los residentes rurales (9,3%). La región Huetar Norte, que tiene un elevado cumplimiento total, también encabeza la lista de incumplimiento total (11,6%), seguida por la Brunca (10,4%) y la Chorotega (9,7%). Según tamaño de empresa, las micro y pequeñas muestran el panorama más negativo: mientras a un 16% de sus empleados no se les cumple un solo derecho, en los establecimientos grandes esa proporción es de solo 1%.

CUADRO 2.14

**Distribución de las personas asalariadas, según el cumplimiento de garantías laborales, por región. 2012**

Tipo de cumplimiento	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte	Total
Cumplimiento total (tienen seis garantías)	40,5	33,4	32,8	26,0	38,5	38,1	38,8
Casi todas (tienen cinco garantías)	20,8	17,1	15,6	18,8	20,9	14,7	20,0
Cumplimiento intermedio (tienen de dos a cuatro garantías)	30,8	36,2	40,4	41,5	27,5	32,6	31,8
Casi incompleto (tienen una garantía)	2,6	3,6	3,0	3,2	5,4	3,0	3,0
Incumplimiento total (no tienen ninguna garantía)	5,3	9,7	8,2	10,4	7,8	11,6	6,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Pacheco, 2013b, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

Trabajar en servicio doméstico y en empresas informales eleva el grado de vulnerabilidad de los asalariados, ya que el 13% y el 23%, respectivamente, están desprotegidos por completo. Tres características adicionales identifican al trabajador asalariado sin ningún derecho cumplido: ser nicaragüense (17,0%), joven (11,0%) o tener al menos una discapacidad (7,9%).

Por ramas de actividad, “agricultura” (15,4%) y “construcción” (22,7%) siguen figurando en la lista, junto con “servicio doméstico”. Las actividades de fuerte arraigo del sector público, como enseñanza y salud, están entre las que registran el menor incumplimiento total, pero este rasgo no es exclusivo de ese sector: las “actividades financieras y seguros”, la “industria manufacturera” y los “servicios de comunicación” presentan tasas de incumplimiento total menores al 4% de sus trabajadores.

La conclusión general que surge del análisis es que existen dos realidades laborales radicalmente opuestas, incluso dentro de una misma área geográfica. En la región Huetar Norte, por ejemplo, mientras al 39% de los asalariados disfruta de todas las garantías, hay un 11,6% que no recibe ninguna. Entre los jóvenes esa relación es de 35,4% versus 11%. Asimismo, los agricultores, los constructores y los servidores domésticos reciben de sus empleadores no solo bajas remuneraciones, sino además un cumplimiento parcial o nulo de sus derechos laborales (Pacheco, 2013b).

El grado de precariedad laboral aumenta a medida que el trabajo se hace menos calificado. En agricultura, por cada dos asalariados con todos los derechos, hay uno que está desprotegido; en construcción la proporción es de uno a uno, y en servicio doméstico, por cada empleado con cumplimiento total, existen dos en total desamparo. Alrededor de 17.428 personas empleadas en esta última actividad no tienen una sola garantía laboral. De igual manera, la condición socioeconómica del asalariado está fuertemente asociada al cumplimiento de sus derechos. Más de un tercio de los trabajadores en pobreza extrema no recibe ninguno, en contraste con los grupos de mayor

ingreso. Uno de cada seis asalariados pobres sufre incumplimiento total. Las cifras dan un marcado giro cuando se estima el porcentaje de trabajadores que disfrutaban de todas sus garantías: solo un 5% de los pobres extremos, en contraste con la mitad de los asalariados no pobres.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DE DERECHOS LABORALES, véase Pacheco, 2013b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Crecen los salarios mínimos en términos reales, pero el incumplimiento aún es elevado

Los salarios mínimos establecen un “piso” de protección para los obreros. Son un instrumento de política pública importante, que busca proteger a los trabajadores que tienen escasas posibilidades de negociación, ya sea porque hay abundancia relativa de oferta laboral, o porque pertenecen a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, no calificados, etc.). No obstante, diversos estudios han demostrado que el incumplimiento del salario mínimo legal es una práctica muy difundida en los países en vías de desarrollo (Cunningham, 2007; Lemos, 2004).

En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica aproximadamente un tercio de los trabajadores no recibe el salario mínimo establecido por ley. Asimismo, se ha demostrado el impacto que tendría, en términos de reducción de la pobreza, si se cumpliera a cabalidad con esa remuneración (Programa Estado de la Nación, 2008 y 2010; Gindling y Trejos, 2010). Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, utilizando los datos de la Enaho 2010, estima que un 13,8% de los asalariados del sector privado está en condición de pobreza, cifra que aumenta a 29,7% entre los trabajadores que no reciben el salario mínimo, lo cual indica que el incumplimiento de este derecho es uno de los factores determinantes de la pobreza en el país. El Ministerio ha señalado además que el problema se concentra

en los jóvenes y las personas con bajos niveles de instrucción que trabajan en empresas pequeñas y poco productivas (MTSS, 2011).

Los salarios mínimos reales vienen aumentando desde el año 2009, luego del estancamiento que experimentaron en el período 2000-2008, en el marco de una fuerte caída de la inflación (gráfico 2.15). En las ocupaciones de menor calificación el incremento fue cercano a un 2,5% en 2010, y de 1,6% en 2011 (Gindling et al., 2013). En 2012 el crecimiento fluctuó entre 1,5% para los trabajadores de servicio doméstico, y 1,9% para los no calificados y los especializados.

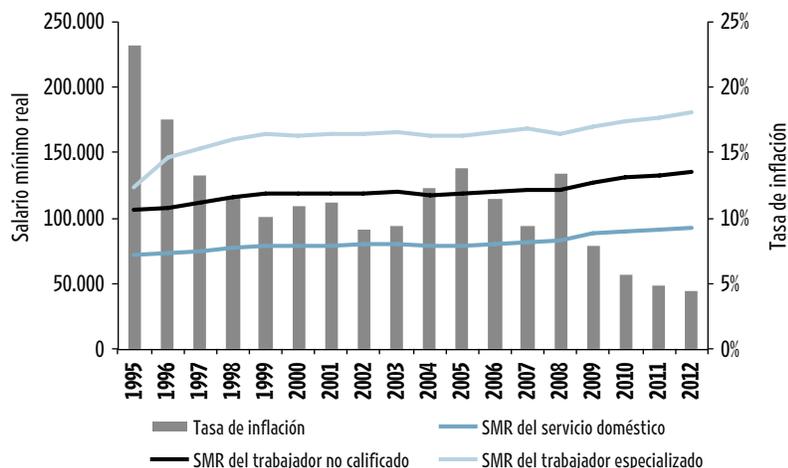
### Campaña Nacional de Salarios Mínimos brinda resultados positivos

Este Informe ha destacado el esfuerzo que, desde el año 2010, viene realizando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la “Campaña Nacional de Salarios Mínimos”, cuyo objetivo es mejorar el cumplimiento del marco regulatorio en esta materia. La iniciativa tiene tres líneas de acción: i) difundir mensajes publicitarios para crear mayor conciencia al respecto entre patronos y trabajadores, ii) alentar la denuncia de patronos que no cumplen la legislación, iii) incrementar las inspecciones de trabajo. Durante el período en que se ha desarrollado la campaña, el incumplimiento del pago del salario *mínimo minimorum*<sup>36</sup> se ha reducido, de 28,9% en 2009, a 26,5% en 2011.

Con el fin de evaluar el impacto de esta iniciativa, Gindling et al. (2013) efectuaron una investigación utilizando la metodología denominada “regresión discontinua”, que permite comparar dos grupos de personas con características individuales y socioeconómicas similares, pero con la diferencia de que una de esas características (en este caso el salario) se ubica por encima o por debajo de un punto de referencia (el salario mínimo). En otras palabras, el enfoque toma dos poblaciones que son, en esencia, iguales o muy similares en todo, excepto en el hecho de que a una se le paga el salario mínimo o más y la

GRAFICO 2.15

### Evolución de los salarios mínimos reales<sup>a/</sup> (SMR), por tipo de trabajador y tasa de inflación<sup>b/</sup>



a/ Salario mínimo real por mes. Deflatado con el índice de precios al consumidor (IPC), base 2006.

b/ Tasa de variación anual del IPC.

Fuente: Gindling et al., 2013.

otra se ubica por debajo de ese valor.

Un primer hallazgo del estudio es que, a partir de la implementación de la campaña, los salarios del grupo que estaba por debajo del mínimo crecieron más aceleradamente que los de aquellos que ya recibían el salario de ley. En promedio, los primeros aumentaron un 10% más que los segundos, debido, sobre todo, al incremento en las remuneraciones de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores con menores niveles educativos. Los salarios femeninos crecieron entre 16% y 27% (entre los hombres el rango fue de 5% a 9%), los de los jóvenes entre 11% y 18% (versus 4% a 11% en los adultos) y los de los empleados de baja calificación entre 6% y 12%. Sin embargo, hubo pocos avances en micro y grandes empresas y en el sector comercio, pese a que este último es uno de los objetivos prioritarios de las inspecciones laborales.

En segundo lugar, una de las inquietudes iniciales era que, producto del incremento en el pago de los salarios mínimos, los patronos realizaran despidos. Sin embargo, no hay evidencia de que se haya reducido la probabilidad de que un trabajador siga estando empleado,

ni tampoco de que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia se hayan acelerado, o la informalidad haya crecido (Gindling et al., 2013). Finalmente, el análisis muestra que la campaña no solo ha tenido efectos positivos en los salarios mínimos, sino también en el cumplimiento de otras garantías laborales, como la cobertura del seguro social y el pago de horas extra.

Los buenos resultados deben valorarse en su justa dimensión. Es necesario aclarar que, por la metodología utilizada, el impacto sobre el salario mínimo se circunscribe a los trabajadores considerados en la muestra, es decir, no contempla a aquellos cuyo salario se encuentra muy lejos (a una distancia de más de un 10%) del mínimo. Una posible explicación del éxito de la campaña podría ser que el ajuste salarial hecho por los patronos no representaba un sacrificio muy elevado para las empresas y, por lo tanto, era preferible cumplir.

La sostenibilidad de los resultados depende de algunas acciones de política pública. Primero, es menester difundir nuevamente la campaña en los medios de comunicación, ya que en los últimos

meses su fuerza ha mermado y podría reducir el impacto logrado en estos años. Segundo, es necesario aprobar reformas legales para aumentar la eficacia de las inspecciones laborales, como por ejemplo, establecer sanciones similares a las que se aplican en el sistema de seguridad social (Gindling et al., 2013).

### Gestión desde el Estado

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito público se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. En esta sección se estudia el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, desagregando por tipo de programa y función social. Además se profundiza el análisis en el sector de promoción y protección social, para identificar los principales y más recientes cambios institucionales.

Pese a las restricciones fiscales que afectaron la ISP durante el 2011, el análisis revela que en 2012 se logró contener esa caída y además se recuperó la ISP por habitante. No obstante, en algunas funciones sociales se registraron contracciones que no solo son significativas, sino que vienen de años atrás, lo que evidencia limitaciones institucionales y de prioridad. Tales son los caso de los servicios de vivienda y de salud, estos últimos sumidos en la crisis financiera de la CCSS. En las pensiones contributivas a cargo de la CCSS, la expansión real de los desembolsos por varios años consecutivos augura problemas de sostenibilidad en el futuro cercano y demanda atención urgente (Trejos, 2013).

Los programas de promoción y protección social –aquellos que buscan apoyar a grupos y hogares vulnerables por pobreza, discriminación o exclusión social– sufrieron una fuerte caída entre 2000 y 2005, pero exhibieron una amplia recuperación en el lustro siguiente. En el período 2010-2012 sus recursos tendieron a estabilizarse y el Fodesaf recobró su protagonismo como ente financiador –que había perdido en

la década del 2000— gracias a una serie de reformas legales aprobadas en 2009 y aplicadas en los últimos años.

### Inversión social pública se recuperó en el 2012

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2012 la ISP total logró revertir y superar la contracción sufrida en el año previo: creció un 4,5%, luego del estancamiento de 2010 (0,7%) y la caída de 2011 (-0,5%). Este comportamiento resulta significativo, ya que compensa con creces los efectos del bienio anterior y se acerca a la tasa media de la segunda mitad de la década del 2000, cuando se expandió en forma acelerada (gráfico 2.16).

Si se considera el crecimiento de la población se obtiene que la ISP por habitante se expandió en un 3,3%, cifra que también compensa el estancamiento de los dos años anteriores (medio punto porcentual en 2010 y -1,6% en 2011), de modo que resulta un 1,2% mayor que la registrada en 2009. Sin embargo, la ISP por habitante del 2012

siguió estando por debajo de los niveles alcanzados treinta años antes (cerca de un 4% inferior a la ISP de 1980).

### Repunte de la ISP en el 2012 no fue generalizado

Para precisar el comportamiento de la ISP y su composición por sectores sociales y programas, se depuraron los datos de la STAP y se desagregaron con base en la información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior<sup>37</sup>. En 2012, la ISP por habitante depurada alcanza cerca de 228.000 colones por persona al año, cifra similar a la de 2010 (Trejos, 2013).

El cuadro 2.15 muestra la desagregación de la ISP por función en el año bajo análisis. Los resultados indican una recuperación en las áreas de educación y protección social. En el primer caso los rubros más dinámicos fueron educación postsecundaria, formación profesional y educación básica. En el segundo caso la mayor expansión se dio en los programas de apoyo a grupos vulnerables. En contraste, dos funciones registraron una severa contracción: salud y vivienda, específicamente en los recursos dirigidos a atención primaria,

consulta médica y hospitalización, por un lado, y a los servicios de vivienda, por el otro. Es importante destacar la reducción que sufrieron los incentivos para estudiar, en especial los comedores escolares y los programas de becas (incluyendo “Avancemos”).

Otra forma de dar seguimiento a la ISP consiste en analizar los cuatro tipos de programas que existen en el ámbito de la política pública social: universales, restrictivos, contributivos y selectivos.

Los programas universales son aquellos a los que acceden todos los residentes, solo por el hecho de vivir en el país. Aquí se incluyen los servicios de educación general, de salud, el suministro de agua potable y los servicios municipales. Representaron el 57% de la ISP en 2012 y mostraron un estancamiento real, que se traduce en una contracción cuando se controla por la población, debido a que la reducción en salud contrarresta la expansión educativa (Trejos, 2013).

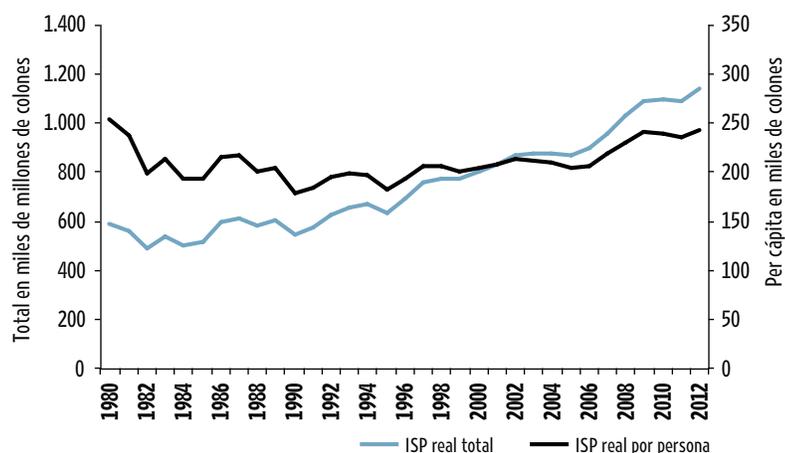
Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior pública) o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). La inversión este rubro fue equivalente al 2% del PIB y a cerca del 8% del gasto del gobierno general. En el 2012 mostró un fuerte crecimiento, liderado por los programas educativos.

Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutar del beneficio en el futuro (como las pensiones). Durante el 2012 tuvieron una expansión real (3,2% total y 2,1% per cápita) y los gastos asociados a las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS fueron los que más crecieron.

Finalmente, los programas selectivos, que se dirigen a grupos de población que se encuentran en situaciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión o discriminación, se contrajeron, principalmente por la caída en los incentivos para estudiar. En el 2012 estos programas representaron el 11,3% de la ISP, el 2,4% del PIB y un 8% del gasto público (Trejos, 2013).

GRAFICO 2.16

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



Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP, la Corec II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, el INEC y el CCP-UCR.

CUADRO 2.15

**Inversión social pública, por sector y programa. 2012**  
 (millones de colones corrientes y porcentajes)

Sector social y programa	Inversión social pública (ISP)			Porcentaje de la ISP con respecto al PIB	Variación real 2011-2012 <sup>b/</sup>	
	Total	Per cápita <sup>a/</sup>	Distribución		Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	4.877.767	1.045.140	100,0	21,5	1,2	0,1
<b>Sector educación</b>	1.690.479	362.212	34,6	7,5	4,9	3,7
Educación general	1.108.716	237.560	22,7	4,9	5,6	4,4
Educación postsecundaria	357.491	76.598	7,3	1,6	6,8	5,6
Formación profesional	68.557	14.690	1,4	0,3	6,5	5,3
Incentivos para estudiar	155.715	33.364	3,2	0,7	-3,9	-5,0
<b>Sector salud</b>	1.305.830	279.795	26,8	5,7	-5,7	-6,8
Salud pública	54.832	11.749	1,1	0,2	5,3	4,1
Atención primaria	273.300	58.559	5,6	1,2	-5,8	-6,9
Consulta médica	268.370	57.503	5,5	1,2	-6,6	-7,6
Hospitalización	677.908	145.252	14,0	3,0	-6,5	-7,6
Nutrición (CEN-Cinai)	31.420	6.732	0,6	0,1	4,4	3,2
<b>Sector protección social</b>	1.383.353	296.406	28,4	6,1	4,0	2,9
Pensiones contributivas	1.088.970	233.329	22,3	4,8	3,2	2,1
Pensiones no contributivas	111.357	23.860	2,3	0,5	1,6	0,5
Regulación del trabajo	17.447	3.738	0,4	0,1	-4,1	-5,1
Apoyo a grupos vulnerables	165.579	35.478	3,4	0,7	12,5	11,3
<b>Sector vivienda y territorio</b>	459.400	98.434	9,4	2,0	1,2	0,0
Servicios de vivienda	86.189	18.467	1,8	0,4	-17,1	-18,0
Suministro de agua	98.179	21.036	2,0	0,4	3,7	2,5
Servicios municipales	275.032	58.931	5,6	1,2	7,7	6,5
<b>Sector cultura y recreación</b>	38.705	8.293	0,8	0,2	0,0	-1,1

a/ En colones corrientes.

b/ Variación real, utilizando el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor.

Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA,**
véase Trejos, 2013, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)
**Cambios estructurales en los  
programas de promoción y  
protección social a partir del 2006**

Los programas de promoción y protección social (PPS) son las intervenciones públicas que se dirigen al manejo de los riesgos sociodemográficos y económicos que enfrentan las personas, hogares y comunidades, así como las encaminadas a atender a la población en situación de vulnerabilidad, pobreza, discriminación o exclusión social. En la división sectorial de la administración pública, estos programas se agrupan

en lo que se conoce como el sector de seguridad social o de protección social, cuya coordinación formal está a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, en la práctica este sector opera en un contexto de descoordinación, en virtud de que está conformado por instituciones que gozan de autonomía financiera y en algunos casos administrativa, incluso con rango constitucional (como la CCSS). Además, sus recursos se mueven inercialmente, no solo porque no existe una autoridad que evalúe y defina las prioridades, sino también porque muchas de esas entidades cuentan con recursos específicos asignados por ley (recuadro 2.5).

Los PPS se dividen en dos grandes grupos: los programas promocionales y la red de protección social (figura 2.2). Los primeros apoyan la formación

del capital humano, especialmente en la población infantil, e impulsan los esfuerzos productivos de los adultos plenamente activos. Por su parte, la red de protección social incluye programas compensatorios (para quienes han perdido su empleo o sufren una emergencia temporal), asistenciales (para quienes de manera permanente tienen dificultades para obtener su sustento y el de sus familias) y contra la exclusión (que buscan reafirmar los derechos de minorías y grupos vulnerables o discriminados).

Si se considera el conjunto de instituciones de PPS, sin desagregación por programas y sin involucrar a los entes privados que colaboran en algunos de ellos, se observa un sector conformado por al menos 22 instituciones y 34 programas. Esta atomización inevitablemente causa duplicaciones, dificulta

RECUADRO 2.5

**Sin institucionalidad formal que coordine el sector de protección social**

En las últimas administraciones, los programas de protección social han estado bajo la coordinación de una “autoridad social”, por lo general uno de los dos vicepresidentes de la República o, más recientemente, de un ministro o ministra. En la práctica esta autoridad ha mostrado una débil capacidad de coordinación, por la ausencia de una marco legal e institucional que le dé sustento y que garantice la continuidad de las acciones, así como el aprovechamiento de las lecciones aprendidas (Piszk y Barahona, 2003).

La falta de una institucionalidad de respaldo hace que, con cada cambio de gobierno la organización y coordinación del sector se modifique y se produzca una especie de “borrón y cuenta nueva”. Aunque la mayoría de los programas sigue funcionando, aquellos que fueron definidos como el estandarte del gobierno saliente, ya sin contenido económico ni institucionalidad permanente, desaparecen o se diluyen en el tiempo.

En la administración Arias Sánchez se abandonó la idea de una autoridad para todo el sector y se propusieron objetivos más realistas, como establecer una instancia de coordinación solo para los pro-

gramas de promoción y protección social, denominada “Sector social y de lucha contra la pobreza”, cuya rectoría fue asignada al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah). A lo interno de esa institución se creó el Viceministerio de Desarrollo Social, al que se dotó de contenido presupuestario y plazas permanentes para garantizar la continuidad de las labores. La idea era tener una estructura consolidada al final del gobierno, con la transformación del Mivah en un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos. Sin embargo, a mediados de la administración se produjo la salida del ministro y la viceministra, y el Viceministerio se trasladó al Ministerio de Salud, donde se diluyó.

En la administración Chinchilla Miranda la coordinación se asignó al presidente ejecutivo del IMAS, a quien se nombró Ministro de Bienestar Social, sin cartera. Al igual que sus antecesores, éste ha basado su labor en el control de la principal fuente de financiamiento, el Fodesaf, para lo cual requiere la anuencia del Ministro de Trabajo, quien es el jerarca superior del Fondo. La idea es tener instalado un nuevo ministerio al final del Gobierno. No obstante, esta coordinación no formal y la ausencia de una base institucional

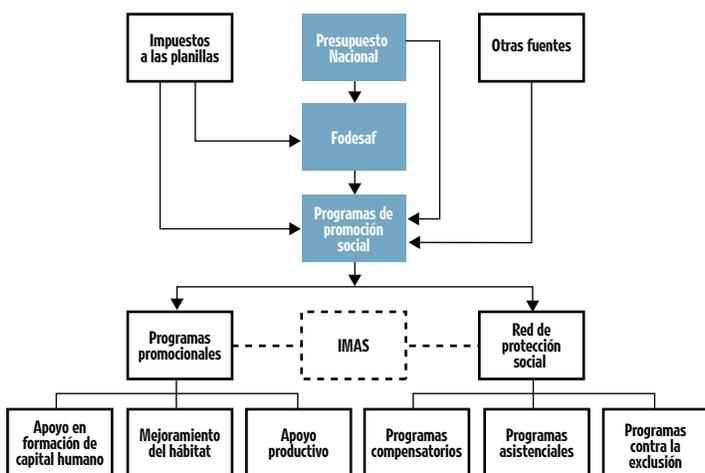
estable sugieren que, una vez más, con la llegada de la próxima administración se producirá un borrón y cuenta nueva, si no se logra la creación del ministerio rector.

Parece cuestionable la idea de crear un nuevo ministerio en lugar de fortalecer uno ya existente, que podría ser -como la opción más lógica- el Ministerio de Trabajo, que ya maneja el Fodesaf. Un robusto viceministerio de promoción y protección social, que administre el Fondo, podría ser un camino más viable. En todo caso, el nombramiento de un ministro rector no resuelve todos los problemas de coordinación, ya que existen programas que se desarrollan en las áreas de competencia de otros ministerios aun más fuertes, como Educación y Salud. Ello hace a un ministerio más intersectorial, como Mideplan, un mejor candidato para coordinar el sector. Ese es el enfoque que empleó Chile, donde recientemente el Ministerio de Planificación se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social. No obstante, la experiencia internacional ha mostrado que ningún esfuerzo en este sentido resulta exitoso si no hay un claro apoyo al nivel político superior.

Fuente: Trejos, 2013.

FIGURA 2.2

**El sector de promoción y protección social**



Fuente: Trejos, 2013.

la coordinación y reduce el impacto potencial de los programas, por su limitada escala y su acceso parcial a los hogares, lo que en última instancia genera ineficiencia en el uso de los recursos (Trejos, 2013).

La evolución de la inversión social pública en PPS mostró una contracción real durante el primer quinquenio de la década de 2000 (14% total y 21% si se ajusta por población), un fuerte crecimiento entre 2006 y 2009, y una expansión más pausada a partir de 2010 (cuadro 2.16).

En el quinquenio 2000-2005 la economía nacional se caracterizó por la presencia de un severo desequilibrio fiscal, que se procuró mitigar con una contracción del gasto público, en espera de una posible reforma fiscal.

CUADRO 2.16

**Evolución de la inversión social pública real en promoción y protección social (PPS). 2000-2012**  
(millones de colones del año 2000 y porcentajes)

Indicador	2000	2001-2005	2006-2009	2010-2012
Inversión social en PPS <sup>a/</sup>	91.640	83.602	104.708	123.426
Variación media anual		-3,0	11,3	0,2
<b>Estructura</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Programas promocionales	71,3	67,7	63,9	59,2
Complementarios a los programas universales	19,4	24,5	33,1	34,5
Mejoramiento del hábitat	40,9	32,5	23,9	19,0
Apoyo productivo	11,0	10,7	6,9	5,7
Red de protección social	28,7	32,3	36,1	40,8
Programas compensatorios	1,1	1,2	1,7	1,7
Programas asistenciales	21,6	22,8	26,3	30,7
Programas contra la exclusión	6,0	8,3	8,1	8,4
<b>Prioridad</b>				
Macro (porcentaje del PIB)	1,9	1,7	2,0	2,5
Fiscal (porcentaje del gasto público)	8,1	7,0	8,3	9,1
Social (porcentaje del gasto social)	11,6	9,8	11,1	11,6
<b>Inversión por habitante<sup>b/</sup></b>	<b>23.323</b>	<b>20.240</b>	<b>23.650</b>	<b>26.749</b>
Variación media anual		-4,6	9,7	-0,9

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

b/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Valores medios de cada período.

Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

Esto implicó una pérdida de prioridad macroeconómica de los PPS (en relación con el PIB), que cayó del 1,9% al 1,7%. Los gastos asociados a la red de protección social fueron los menos perjudicados, de modo que aumentaron su participación relativa. Por el contrario, entre los programas promocionales, que son los mayoritarios, los vinculados al mejoramiento del hábitat fueron los más afectados, mientras que los de apoyo a la formación de capital humano fueron protegidos.

Entre 2006 y 2009 la inversión en PPS tuvo su mayor crecimiento real, inicialmente dentro de una holgura fiscal generada por una notable expansión económica y, en el último año, como producto de los esfuerzos por paliar los efectos de la crisis financiera internacional. En esos cuatro años la inversión total en PPS aumentó un 53% y un 45% por habitante. Los programas que más crecieron fueron los de apoyo a la formación de capital humano –con la creación de “Avancemos” y el fortalecimiento de los comedores escolares–,

y los asistenciales, con el repunte de las pensiones del régimen no contributivo. La inversión en estos programas aumentó en 2010, pero se contrajo en 2011 y no se recuperó durante el 2012, de manera que en los últimos tres años la mejora acumulada es modesta. Este incremento no se reproduce cuando se ajusta por el crecimiento de la población. Ello afecta en particular a los programas promocionales, pues los de la red de protección social, en particular los asistenciales, siguen ampliándose. En general, en los dos últimos años se observa el impacto de las restricciones fiscales, aunque se ha tratado de proteger estos recursos (Trejos, 2013).

### Reformas legales fortalecen el financiamiento del Fodesaf

Los programas de promoción y protección social se financian principalmente, aunque no de modo exclusivo, a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). También cuentan con recursos asignados por ley a las instituciones respectivas

y aportes de la Junta de Protección Social y el Presupuesto Nacional. Dada la relevancia del Fodesaf en el financiamiento de estos programas, conviene analizar su evolución reciente y, en particular, las importantes reformas incorporadas a su marco legal a fines de 2009.

Establecido en 1974, el Fodesaf precede en cerca de una década a los fondos de emergencia social, primero, y de inversión social, después, que se crearon en la región latinoamericana para mitigar los efectos de las políticas de estabilización y ajuste económico de los años ochenta. Posee características muy particulares, como las siguientes: i) se financia con recursos internos creados a través de una reforma tributaria, para evitar volatilidad, darle sostenibilidad y no competir con los programas sociales universales, ii) funciona dentro de la estructura y normativa del sector público, iii) tiene carácter permanente, lo que facilita el combate a los determinantes estructurales de la pobreza, iv) está a cargo de operadores públicos en

primera instancia, pero admite la participación de entes privados en segunda instancia, y v) brinda financiamiento complementario a programas de apoyo a la población pobre, y no solo a obras de infraestructura, para evitar duplicaciones, garantizar capacidad operativa y hacer sostenibles las iniciativas (Seligson et al., 1997).

Originalmente, el Fondo se financiaba con dos impuestos de afectación específica, mediante los cuales se buscaba minimizar la vulnerabilidad ante coyunturas fiscales restrictivas. El primero de ellos gravaba con un 5% la planilla total de las empresas e instituciones y era administrado por la CCSS, y el segundo correspondía a un 20% del impuesto sobre las ventas, que recauda el Ministerio de Hacienda<sup>38</sup>. Esta forma de financiamiento tenía el problema de que era procíclico, de modo que en situaciones recesivas, cuando debían activarse los programas compensatorios, el Fondo recibía menos recursos, lo que explica en parte su limitado desarrollo. Tampoco se logró el objetivo de eliminar la vulnerabilidad, y ésta, por el contrario, aumentó.

El Ministerio de Hacienda transfirió la totalidad de los recursos previstos hasta el año 1988, cuando empezó a acumular una deuda. Esta última fue avalada por la Sala Constitucional, de modo que en 1997 se documentó y bonificó. Los bonos se fueron descontando y se liquidaron en 2005. No obstante, un fallo posterior de la misma Sala dejó sin efecto los destinos específicos establecidos por la ley para los programas que se financiaban con el Fodesaf y, aunque luego rectificó, la deuda se dejó de documentar. Hacienda disminuyó al mínimo su aporte y, con ello, los recursos del Fondo.

Los ingresos reales del Fodesaf se redujeron en cerca de un 26% entre 2000 y 2005, por efecto del descenso en la transferencia proveniente del impuesto sobre las ventas, al punto que en 2004 el Ministerio de Hacienda solo transfirió el 0,6% de la recaudación del impuesto sobre las ventas y nada en 2005. En el cuatrienio 2006-2009, de fuerte expansión de la inversión en PPS, los recursos del Fondo apenas

CUADRO 2.17

### Evolución de los ingresos y gastos reales del Fodesaf. 2000-2012 (millones de colones del año 2000 y porcentajes)<sup>a/</sup>

Indicador	2000	2001-2005	2006-2009	2010-2012
<b>Ingreso real del Fodesaf</b>	<b>66.164</b>	<b>55.376</b>	<b>51.209</b>	<b>93.575</b>
Variación media anual		-6,0	1,3	25,3
<b>Estructura de los ingresos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Recargo sobre las planillas	63,2	76,1	94,3	51,4
Transferencias del gobierno	36,5	20,4	3,9	43,5
Reintegros y superávit	0,1	3,2	1,8	5,1
Intereses y recuperaciones	0,2	0,3	0,0	0,0
<b>Otros indicadores</b>				
Ingresos efectivos/presupuestarios (%)	66,8	75,0	96,7	99,6
Recuperación morosos/planillas (%)	2,3	2,2	0,6	1,4
Ingresos/PIB (%)	1,3	1,1	1,0	1,9
Transferencias/IVA (%)	10,8	4,5	0,7	17,0
Ingresos/gasto en PPS (%)	72,2	65,6	48,0	76,1
Ingresos no gastados (%)	0,0	2,2	2,2	6,3
<b>Gasto real del Fodesaf</b>	<b>66.158</b>	<b>54.186</b>	<b>50.174</b>	<b>87.798</b>
Variación media anual		-6,0	0,4	24,2
<b>Programas que se financian</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Bono familiar para la vivienda	32,3	34,0	34,1	20,5
Régimen no contributivo de pensiones	19,3	21,0	20,2	26,3
Comedores escolares	10,4	10,8	10,6	10,8
Programas del IMAS	10,5	7,1	7,4	21,3
Centros infantiles (CEN-Cinai)	6,2	5,2	4,9	3,4
Programas del PANI	5,1	6,2	5,1	3,6
Becas (Fonabe)	1,1	3,7	6,7	4,2
Atención a mujeres (Inamu)	1,0	1,7	2,2	2,1
Resto de programas	14,1	10,3	8,8	7,8
<b>Otros indicadores</b>				
Gasto efectivo/presupuestado (%)	66,8	73,4	94,7	93,3
Gasto administrativo/gasto total (%)	0,5	0,3	1,0	0,8
Gasto/PIB (%)	1,3	1,1	1,0	1,8
Gasto asignado por ley (%)	69,3	77,6	82,7	56,8
Gasto/gasto en PPS (%)	76,8	65,6	47,6	71,9

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

Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP y del Fodesaf.

crecieron, pues su inflexibilidad en materia de asignación hizo que el Gobierno transfiriera los recursos adicionales directamente a las unidades ejecutoras<sup>39</sup> (cuadro 2.17). En este período los ingresos dependieron casi en forma exclusiva del impuesto a la planilla, y el Fondo cayó a su menor tamaño relativo (1% del PIB) y a su menor participación en el financiamiento de la inversión en PPS (48%).

La inflexibilidad creciente en la asignación de los recursos y la vulnerabilidad en las transferencias originadas en

el impuesto sobre las ventas llevaron a la reforma de la ley de creación del Fondo (n° 5662), en octubre de 2009 (Ley 8783). La nueva normativa dispuso: i) reducir a cerca del 50% la asignación de recursos mediante destinos específicos establecidos por ley, para los programas que financia Fodesaf, y ii) fijar la transferencia del Gobierno Central en el equivalente a 593.000 salarios base utilizados para el cobro de multas por el Poder Judicial (salario base del oficinista I del Servicio Civil). Así, a partir de 2010 los recursos que el

Gobierno estaba transfiriendo directamente a las instituciones se presupuestaron como parte del Fondo. Por ello, en los últimos tres años los ingresos casi se duplicaron en términos reales, el Fondo aumentó su peso relativo al 1,8% del PIB, su estructura financiera se tornó más balanceada y volvió a ser la principal fuente de inversión en PPS, al aportar el 72% de los recursos utilizados por esos programas (83% en el 2012).

El Fodesaf financia complementariamente alrededor de treinta programas, repartidos en veinte entidades públicas y privadas (al 2012). Como se mencionó, en la asignación de los recursos existe una gran inflexibilidad, asociada a la inercia institucional en la programación y, sobre todo, en la distribución de los fondos con base en normas distintas a la ley de creación del Fondo. Los recursos girados por mandato de leyes específicas pasaron del 69% en 2000, al 83% en el período 2006-2009, aunque disminuyeron al 57% entre 2010 y 2012 (cuadro 2.17). No obstante, disposiciones posteriores, como la creación del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), han empezado a incorporar nuevas asignaciones por ley.

Aun habiendo disminuido, la asignación por leyes específicas plantea varios problemas. Por una parte, es permanente y no contempla revisiones periódicas, de modo que se necesita una reforma legal para hacer cualquier modificación. Por otra parte, no está sujeta al desempeño de las entidades ejecutoras. Y finalmente, ha permitido financiar actividades o programas que no están dirigidos, del todo o con exclusividad, a la población meta del Fondo (población de escasos recursos), lo que aumenta la posibilidad de filtraciones. Algunos ejemplos son: i) el financiamiento del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder), que no está orientado hacia la población pobre o vulnerable, ii) el bono familiar de la vivienda, cuya ley constitutiva define como población meta a las familias de los primeros ocho deciles de la distribución del ingreso, y más recientemente se amplió al noveno y parte del décimo decil, para incluir a la “clase

media”, iii) los comedores escolares, que tienen carácter universal en las escuelas públicas, y iv) el subsidio para asalariados que cuidan a pacientes en fase terminal, que tampoco se enfoca en la población meta del Fondo y que aumenta conforme lo hace el salario del cuidador.

Pese a la reforma del 2009, el Fondo sigue financiando instituciones completas como el Inamu, el PANI y el Icoder, cuando lo que cabe, desde la perspectiva del combate a la pobreza, es financiar programas de esas entidades. Además, los legisladores incluyeron programas nuevos, algunos aún sin implementarse, a los que dotaron de asignaciones específicas sin definir la respectiva unidad ejecutora. Este es el caso de los programas de prestación alimentaria, asignación familiar en dinero e infraestructura en zonas indígenas. También por primera vez se destinaron recursos fijos a organizaciones privadas, como la Ciudad de los Niños, la Asociación Pro Hospital Nacional de Niños (para la construcción de la “Torre de la Esperanza”) y la Asociación Olimpiadas Especiales de Costa Rica.

Por otra parte, la reforma le devolvió a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) la potestad y obligación de controlar la totalidad de los recursos del Fondo. Para ello, las unidades ejecutoras deben rendir informes trimestrales sobre su gestión y firmar convenios, pese a contar con asignaciones establecidas por ley. Si a ello se agrega que Fodesaf está recibiendo las transferencias que antes el Gobierno giraba directamente, se concluye que los recursos que debe monitorear la Desaf se multiplicaron por diez, sin que se hayan realizado mayores cambios en el personal disponible.

Para monitorear la ejecución de los recursos que administra, y con el apoyo de la UCR, la Desaf puso en marcha un sistema de evaluación de los programas financiados por Fodesaf. En 2010 se dispuso –como ya se mencionó– que las unidades ejecutoras deben informar trimestralmente, con detalle mensual, acerca de los usuarios de cada programa,

los beneficios entregados y el uso de los recursos aportados por el Fondo. Con base en esos informes se diseñó un conjunto de indicadores de seguimiento. Los informes trimestrales a partir del 2011, así como los indicadores y la ficha técnica de cada programa están disponibles en la página web [www.fodesaf.go.cr](http://www.fodesaf.go.cr).

Otra de las obligaciones que introdujo la reforma del 2009 es la creación de un registro de beneficiarios de los PPS, al menos de los que cuentan con apoyo del Fodesaf. Este registro comenzó a construirse en la administración Arias Sánchez, como parte del llamado Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS), pero se diluyó con el traslado de la coordinación al Ministerio de Salud. Su responsabilidad fue luego asignada al IMAS, donde se le denomina Sistema Nacional de Información Social (Sinais). Cabe señalar que este registro, que fue concebido para evitar duplicaciones, más bien debería servir para detectar familias que no están teniendo acceso completo a la oferta estatal y contemplar mecanismos para ampliar ese acceso a partir de criterios de selección (Trejos, 2013).

### **IMAS recupera su papel de ejecutor de los PPS**

Desde su creación en 1974, el IMAS ha tenido a su cargo la ejecución de los PPS. Aunque su aporte a los ingresos y gastos del sector social no es dominante, su importancia estriba en su flexibilidad para manejar recursos y en su potencial como entidad catalizadora y ordenadora de estos programas.

El IMAS se financia con ingresos provenientes de un impuesto del 0,5% sobre los pagos por planilla, un impuesto de venta a los moteles, otros impuestos menores y una proporción de las utilidades por la administración de las tiendas libres de impuestos de los aeropuertos. No obstante, con la creación del Fodesaf, el IMAS empezó a captar recursos de esta fuente y a usar una parte importante de sus ingresos propios, cerca de la mitad, para gastos administrativos.

En el período 2000-2005, excluidas

las empresas comerciales (puestos libres de derechos en los aeropuertos internacionales), los ingresos reales de la institución experimentaron una fuerte caída –equivalente a una tercera parte de su poder adquisitivo– y a ello se sumaron graves problemas de ejecución. En el cuatrienio siguiente la situación se revirtió y los ingresos reales más que se duplicaron, como resultado de las transferencias que hacía el Gobierno por fuera del Fodesaf, sobre todo para financiar el programa “Avancemos”, que a partir de 2009 pasó a ser administrado exclusivamente por el IMAS. En el último trienio, los ingresos reales crecieron de una manera más pausada y en buena medida tienden a depender de las transferencias del Fodesaf. De este modo los ingresos propios, que a inicios de la década de 2000 aportaban más de la mitad de los recursos de la institución, ahora representan menos de una cuarta parte.

Los gastos del IMAS, sin contabilizar las empresas comerciales, siguen el mismo patrón de los ingresos, aunque la contracción del período 2000-2005 (-20% acumulado), si bien significativa, fue menor, gracias a los superávits que se generaron en los primeros años (entre 2000 y 2002 los superávits representaron, en promedio, un 18% de los ingresos totales). En la segunda parte de la década de 2000 el gasto creció fuertemente por la incorporación del programa “Avancemos” (se registró un aumento acumulado de 149% para el período 2006-2009), mientras que en los inicios de la presente década la expansión ha sido más limitada (6,2% acumulado).

El IMAS divide sus gastos en tres categorías: la administración central, que corresponde a sus oficinas principales y su aparato de dirección; el gasto operativo, que cubre el pago del personal y el funcionamiento de las direcciones regionales y las unidades ejecutoras de los programas; y la inversión social, que alude principalmente a las transferencias que realiza a cada programa. Los dos primeros componentes se consideran indicadores del gasto administrativo, ya que la mayoría de los programas del IMAS son meras trans-

ferencias de dinero a la población beneficiaria. Este gasto no solo es elevado, sino que aumentó su peso en el período de contracción de los recursos: pasó de representar el 25% en el año 2000, al 35% entre 2001 y 2005, y hoy absorbe cerca de la mitad de los recursos de la entidad. Los efectos de la contracción se concentraron en la inversión social, hecho que se explica por la disminución de su principal fuente de financiamiento, el Fodesaf (Trejos, 2013).

El hito más significativo en el desarrollo institucional reciente del IMAS es el programa “Avancemos”. Este empezó a operar en 2006 pero, como se mencionó, fue a partir de 2009 que su ejecución se concentró en el IMAS y pasó a representar más de la mitad de la inversión social de la institución. En el trienio 2010-2012 los recursos reales asignados a “Avancemos” se contrajeron de manera sostenida, básicamente por la decisión de mantener fijo el monto nominal de la transferencia. El papel del IMAS dentro del sector de PPS se amplió en los últimos años, dado que la entidad maneja fondos equivalentes al 0,5% del PIB y ejecuta una quinta parte de la ISP dedicada a estos programas.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL,

véase Trejos, 2013, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Lento avance en la implementación de la Red Nacional de Cuido

Un programa prioritario de la administración Chinchilla Miranda, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, es la Red Nacional de Cuido, orientada a la población infantil y los adultos mayores. Tal como se señaló en el Decimotavo Informe, esta Red y sus programas apuntan a fortalecer el modelo de protección social en el país, mediante un enfoque que centra su atención en las políticas de cuidado de las personas dependientes, las cuales, como lo ha destacado la Cepal (2013), demandan nuevos equilibrios en las interrelaciones entre Estado, merca-

do, comunidad y familias. Esto sucede en un contexto nacional en el que un avanzado proceso de transición demográfica y el incremento de la participación femenina en el mercado laboral imponen nuevos desafíos en materia de desarrollo humano.

Pese a su importancia, la Red se encuentra en una fase inicial, cuya continuidad y consolidación dependerán de las futuras administraciones. Lo que logre implementar el presente Gobierno es un insumo clave que deberá ser perfeccionado en términos de cobertura y financiamiento, hasta universalizar el servicio<sup>40</sup> y hacer de él una prestación del sistema de seguridad social costarricense.

En lo que concierne a la atención a la niñez, varios decretos ejecutivos han ido dando forma a la estructura organizativa de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), que se ubica en la Presidencia de la República y es coordinada por el Ministerio de Bienestar Social y Familia, con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Redcudi (decreto ejecutivo 36020-MP). En enero de 2012 se publicó el decreto ejecutivo 36916-MP-MBSF, sobre la “organización general y bases operativas de la Redcudi”, en el cual se establecen sus objetivos, población meta y modalidades de atención, entre otros. Si bien la Red se diseñó a partir de las alternativas de atención existentes, también se creó una nueva modalidad, la de los denominados Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi), que serán administrados por los gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas (CGR, 2013). A pesar de múltiples solicitudes, la información disponible sobre el avance en la implementación de esta iniciativa es escasa.

Un informe de fiscalización de la CGR (2013) sobre los recursos invertidos en el programa Redcudi, en su modalidad de Cecudi, revela lentitud en la construcción, equipamiento y operación de estos centros de cuidado en los municipios, entre otras razones por el giro tardío de los recursos y atrasos en los procesos de contratación de las obras y la adquisición de terrenos. Al cierre del período 2012 solo esta-

ban en operación dos Cecudi, ambos administrados por la Municipalidad de Cartago, pese a que hasta el 21 de diciembre de 2012 el sector había recibido cerca de 12.000 millones de colones para construir, acondicionar y equipar un total de setenta Cecudi (CGR, 2013).

Otras debilidades identificadas por la CGR en los proyectos a cargo de las municipalidades se asocian a la sostenibilidad financiera y a la falta de conocimiento experto por parte de los funcionarios involucrados. En el primer caso la inquietud se debe a que, ante la eventual suspensión del subsidio que reciben del IMAS, los gobiernos locales, en especial aquellos que enfrentan problemas económicos, tendrían que tomar decisiones que podrían llevar a la suspensión o limitación del servicio. En el segundo caso, preocupa que la inexperiencia y la falta de claridad y comprensión del personal a cargo de los Cecudi dificulten la consolidación del programa (CGR, 2013).

Por su parte, la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores está a cargo del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), órgano adscrito a la Presidencia de la República y rector en esta materia. En un informe de ejecución del período 2011 a octubre del 2012, esta entidad identifica fortalezas, debilidades y retos

del programa. Entre las principales fortalezas destaca la visión integral del cuidado, la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil y la ampliación de las alternativas de cuidado para las personas adultas mayores. Los resultados de este período dan cuenta de 41 redes locales integradas por 245 actores sociales y representantes de instituciones públicas, gobiernos locales, ONG (hogares de ancianos, centros diurnos y asociaciones de desarrollo), organizaciones comunales, iglesias y personas adultas mayores. Hasta octubre de 2012 se había beneficiado a 5.071 personas en la modalidad de atención a domicilio. Los recursos ejecutados en 2011 ascendieron a 1.966 millones de colones, y a septiembre de 2012 sumaban 1.693 millones de colones (Conapam, 2013).

Entre las debilidades se señalan las siguientes: i) los recursos humanos son insuficientes, ii) no se cuenta con una base de datos para el registro de la información, iii) falta presupuesto para apoyar las labores administrativas de las entidades y redes, particularmente de las organizaciones destinatarias de los recursos, y iv) se incumplen los procedimientos definidos por el programa, pese a los esfuerzos de capacitación de las entidades y redes locales.

Entre los principales retos se identifica la necesidad de realizar ajustes para garantizar la flexibilidad del programa,

no solo para responder a las condiciones cambiantes de las personas adultas mayores y del país, sino también para lograr la sostenibilidad de la iniciativa; además se recomienda avanzar en la evaluación externa del programa y su impacto, con el fin de validarlo y ajustarlo (Conapam, 2013).

No obstante la voluntad política expresada en estas acciones, la concreción de la Red ha sido difícil, en parte debido a la complejidad implícita en el traslado de fondos del Gobierno Central a municipios, asociaciones de desarrollo y otras entidades privadas, dado que el modelo adoptado apuesta al establecimiento de centros de cuidado en el ámbito local.

Convertir el cuidado de personas dependientes en una responsabilidad social y, por tanto, en otro pilar del sistema de protección social del país y una fuente más de derechos, implica superar los problemas que hasta ahora ha enfrentado la construcción de la Red en términos de su organización institucional, administrativa y financiera. Asimismo, implica promover cambios normativos orientados a generar condiciones laborales más equitativas, de modo que sea posible compatibilizar las actividades productivas con la obligación compartida del cuidado.

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de José Francisco Pacheco.

**La investigadora asociada** fue Natalia Morales.

**La edición técnica** la efectuaron Natalia Morales, Jorge Vargas-Cullell e Isabel Román.

**Se prepararon los siguientes insumos:** "Recuperación de la inversión social pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal", de Juan Diego Trejos; "Evolución de la mortalidad y los días de estancia por egresos hospitalarios en el período 2013-2030", de Danilo Rayo; "Situación y características del sistema de pensiones al 2012", de Pablo Sauma; "Perspectivas socioeconómicas de la población migrante en Costa Rica", de Gustavo Gatica; "Seguimiento al cumplimiento de los derechos laborales" y "Desempleo juvenil y determinantes del desempleo", de José Francisco Pacheco; "Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012", de Natalia Morales.

**Se agradecen las siguientes contribuciones especiales:** "Mapas de pobreza 2010-2011: método necesidades básicas insatisfechas", de Odilia Bravo y Floribel Méndez; "Seguimiento a los principales indicadores de educación",

de Carlos Castro; "Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?", de Sofía Mora; "Comportamiento de la segregación residencial en grupos de bajos ingresos para el período 2000-2011 en la Gran Área Metropolitana (GAM)", de Rosendo Pujol y Leonardo Sánchez; "Caracterización de la población "nini" ni estudian ni trabajan", de Antonella Mazzei; "Índice de suficiencia material y de recursos corrientes", de Natalia Morales y Rafael Segura.

**Por sus comentarios a los borradores** del capítulo se agradece a Manuel Barahona, Valentina Duque, Miguel Gutiérrez, Jennyfer León, Guido Miranda, Isabel Román y Jorge Vargas-Cullell.

**Los talleres de consulta** se realizaron el 10 de junio y el 9 de agosto de 2013, con la participación de: Carlos Arguedas, Mauricio Ávila, Manuel Barahona, Ronald Bejarano, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Ivannia Chavarría, Ruth De la Asunción, Ana Lucía Fernández, Gustavo Gatica, María Elena González, Herminia Jerez, Juan Marín, Guido Miranda, Jorge Mora, Amparo Pacheco, Luiciana Porras, Álvaro Ramírez, Ana María Rojas, Ivonne Ruíz, Pablo Sauma, Alejandra Vega y Fernando Zumbado.

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

## NOTAS

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

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

**3** En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como 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 (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir de los intervalos que señalan la ubicación del país.

**4** Para la mayoría de ellos se construyó una serie anual desde 1990.

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

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

**7** *Baby boom* es una expresión de origen inglés que puede traducirse como explosión de la natalidad. En el país han ocurrido dos grandes expansiones o “booms” de nacimientos en el presente siglo: el primero en los años cincuenta y, luego, entre 1975 y 1985. Este último período es menos conocido y, en parte, es eco del primero (Rosero, 2004).

**8** La valuación señala que el comportamiento de la reserva y, consecuentemente, del cociente de reserva, constituye uno de los principales indicadores de la sostenibilidad de un régimen previsional. En tal sentido, las proyecciones efectuadas –considerando que el sistema de prima escalonada vigente abarca el 2035– reflejan valores satisfactorios,

ya que el cociente se mantiene positivo hasta el año 2042 inclusive (CCSS, 2012).

**9** Es importante destacar que se trata de una validación, y no de un estudio actuarial propiamente dicho.

**10** Este análisis no incluye las distintas modalidades conocidas como “educación abierta” debido a que, si bien están dirigidas a personas con situaciones de extraedad y adultos jóvenes que abandonaron sus estudios formales, brindan herramientas que sí son reconocidas en el mercado laboral.

**11** El estudio de los fenómenos de segregación es importante porque permite identificar con mayor claridad, no solo la magnitud, sino también las formas específicas en que se manifiestan las desigualdades sociales en el espacio urbano. Según señala Rodríguez (2001) en su referencia sobre Sabatini (1999): “[La] segregación espacial o residencial es la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, social o racialmente o de otra forma. Además, el enfoque territorial permite examinar las bases de una convivencia ciudadana cada más compleja, trascendiendo el enfoque sectorial del análisis de las desigualdades sociales, para concentrarse en la expresión final de los procesos de acceso desigual a las oportunidades, su manifestación en el territorio”.

**12** Estimada mediante la necesidad básica insatisfecha de albergue, que considera las dimensiones de calidad de la vivienda, hacinamiento y acceso a electricidad. Para más detalles metodológicos, véase Bravo y Méndez, 2013.

**13** Los asentamientos informales son aquellos que se formaron como resultado de las llamadas “tomadas de tierras”, organizadas o no, que tuvieron lugar entre 1985 y 1993. Con el tiempo sus habitantes, unos más que otros, han visto mejoradas ciertas condiciones, como la infraestructura de sus viviendas y el acceso a servicios.

**14** Un modelo econométrico se construye con el fin de explicar una variable en función de otras.

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

**16** El coeficiente de Gini es una medida usada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). A partir del Decimoséptimo Informe, la metodología usada para estimar este indicador es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las

personas y se acumula el ingreso sin agrupar los datos en pocas categorías (como deciles). Las estimaciones a partir del 2010 tienen como fuente de datos la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), y los ajustes metodológicos para mantener la comparabilidad se aplicaron para las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del período 1987-2009. Los cálculos se realizaron en el programa Stata.

**17** Las encuestas de hogares no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

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

**19** El método de NBI fue desarrollado por la Cepal en la década de los setenta, con el objetivo de identificar hogares y personas que no logran satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales.

**20** En 2007 y 2008 la reducción de la pobreza fue resultado de un crecimiento alto y sostenido del PIB (8,8% y 7,9%, respectivamente), del empleo y de los ingresos laborales, que además fue acompañado por una política social selectiva bien focalizada (pensiones no contributivas y transferencias condicionadas del programa “Avancemos”; Sauma, 2012).

**21** Para definir la canasta básica alimentaria se aplica la metodología recomendada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Menchú y Osegueda, 2006), que incluye la transformación de las cantidades consumidas a nutrientes, con base en las tablas de composición de alimentos vigentes, y la selección de alimentos, utilizando tres criterios: i) universalidad o frecuencia de consumo, reportada por el 10% o más de los hogares, ii) aporte del 0,5% al consumo calórico total, y iii) que el gasto represente el 0,5% del gasto en alimentos (INEC, 2010b).

**22** Debido a que metodológicamente no es sencillo definir una canasta básica total, el método de línea de pobreza utiliza el coeficiente de Orshansky para estimar las necesidades no alimentarias. Ese coeficiente se define como el inverso de la proporción del gasto en alimentos, el cual, aplicado al valor de la línea de pobreza extrema, determina el cálculo de la línea de pobreza (INEC, 2010b).

**23** Junto con el diseño de la nueva Enaho, que se aplica desde 2010, el INEC realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Entre los nuevos parámetros destacan: i) actualización del 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

de los Hogares, de 2004, ii) definición de una nueva canasta básica alimentaria y, por ende, una nueva línea de extrema pobreza, para las zonas urbana y rural, iii) establecimiento de una nueva canasta básica total, 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, y iv) mejoramiento de la forma de actualizar el valor de la línea de pobreza, así como la estimación del ingreso de los hogares.

**24** Este límite, de un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza pero inferior a 1,4 veces la misma, se definió tomando en cuenta el impacto que tuvo sobre la pobreza la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991 (Sauma, 2012).

**25** La unidad geoestadística mínima (UGM) es la división territorial mínima del país, desarrollada exclusivamente para fines estadísticos. Tiene forma poligonal de superficie variable y equivale a lo que comúnmente se llama manzanas o cuadradas. Está constituida por un grupo de viviendas, edificios y predios, lotes o terrenos (INEC, 2010a).

**26** Una estructura se define como toda edificación separada de otra por una pared o espacio físico, con entrada independiente y destinada a vivienda, o bien a actividades económicas como comercio, servicios, uso agropecuario, entre otros. La entrevista se realiza a un informante calificado de cada una de las estructuras de la muestra seleccionada.

**27** Según el *Manual de clasificación de ocupaciones de Costa Rica (COCR-2011)*, del INEC, las ocupaciones elementales implican la realización de tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir el uso de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable. Los principales grupos son: limpiadores y asistentes de limpieza; peones agropecuarios, pesqueros y forestales; peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte; ayudantes de preparación de alimentos; vendedores ambulantes de servicios y afines, y recolectores de desechos (INEC, 2011a).

**28** Las razones para estar fuera de la fuerza de trabajo son múltiples, desde desmotivación por fracasos anteriores al buscar empleo, hasta decisiones familiares relacionadas con el cuidado de niños y la preferencia por el estudio a tiempo completo. La Enaho ha establecido varias categorías para distinguir entre las personas que están dispuestas a trabajar bajo ciertas condiciones (pero que no están buscando activamente un empleo) y aquellas que no están disponibles aun si se les presentara una oferta laboral. Existen cuatro grupos: trabajo desalentado (personas que se han retirado de la búsqueda activa de empleo por discriminación o rechazo, por ejemplo), disponibilidad inmediata, disponibilidad en otra época y los

no disponibles. En este análisis se consideran únicamente los primeros tres grupos. Además, con el objetivo de eliminar el sesgo que podría generar el grupo de pensionados, la valoración se hace para las personas de entre 15 y 64 años de edad.

**29** Se denomina “trabajo desalentado” a las personas que, en ausencia de empleo, tienen disponibilidad inmediata para participar en la producción de bienes y servicios, pero no realizaron gestiones concretas en ese sentido durante el período de referencia, por razones como las siguientes: no tienen dinero para buscar por más tiempo, buscaron infructuosamente en otro momento y se cansaron de hacerlo, creen que no lo van a encontrar porque han tenido experiencias discriminatorias por su edad, sexo u otra condición, saben que en la zona no hay trabajo o, ante la falta de oportunidades, esperarán un período de mayor actividad económica (INEC, 2012a).

**30** El grupo “disponible de inmediato” son las personas que no laboraron en la semana de referencia de la encuesta, no tienen empleo, están disponibles para trabajar de inmediato o a más tardar en dos semanas, no buscaron empleo porque solo trabajan cuando se les pide, o por restricciones no específicas del mercado laboral, pero se incorporarían a éste previo arreglo de situaciones personales o familiares, tales como adaptación de horarios de estudio, recuperación de enfermedad o accidente, solución de cargas de trabajo doméstico o reorganización para el cuidado de terceras personas (INEC, 2012a).

**31** Las personas del grupo “disponible en otra época” son aquellas que no laboraron en la semana de referencia, no tienen empleo y no están disponibles para trabajar de inmediato, sino en otro momento o época del año (INEC, 2012a).

**32** Las cifras no incluyen los nacimientos de mujeres que se han naturalizado. Según el documento *Migración e Integración en Costa Rica: Informe Nacional 2012*, de la Dirección General de Migración y Extranjería, al cierre del año 2011 la cantidad de personas extranjeras naturalizadas era de 42.699 (Dirección General de Migración y Extranjería, 2012).

**33** En el capítulo I de su Título III, la Ley 8764 crea el Consejo Nacional de Migración (artículos 9 a 11), integrado por el o la titular de los siguientes ministerios e instituciones: Gobernación y Policía, quien lo presidirá, Relaciones Exteriores y Culto, Trabajo y Seguridad Social, Planificación Nacional y Política Económica, Salud y Educación, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Costarricense de Turismo y Caja Costarricense de Seguro Social; además participan dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes.

**34** Una persona refugiada es aquella que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967).

**35** En el contexto del conflicto centroamericano de la década de los ochenta, Costa Rica otorgó la condición de refugiadas a 46.000 personas. La cifra de 12.700 personas se refiere a la población del denominado “nuevo capítulo de refugiados”, que inició alrededor del año 2000, cuando se incrementó el ingreso de personas procedentes de Colombia (Acnur, 2012).

**36** El salario *mínimo minimorum* 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.

**37** Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2012 resulta menor en cerca de 1,4 puntos porcentuales del PIB que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, por la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado. Esta transferencia aumentó un 147% entre 2011 y 2012, al pasar de 59.300 millones a 147.000 millones de colones. La STAP no consolida esta partida, como sí se hace en el presente análisis (Trejos, 2013).

**38** La ley de creación del Fodesaf aumentó la tasa del impuesto de ventas del 5% al 8%, para financiar el Fondo con esos tres puntos porcentuales, o sea, con el 37,5% de la recaudación. Posteriormente, como la tasa del impuesto de ventas fue aumentando, se acordó fijar el ingreso en un 20% de lo recaudado.

**39** Las transferencias del impuesto de ventas fueron de 0,4% en 2006. En 2007 no se transfirió nada y en los dos años siguientes se giró algo más del 1%.

**40** La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) tiene como propósito general establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario (CGR, 2013).