



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iICE
Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas

DOCUMENTO DE TRABAJO

DT_010_2011

POBREZA Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Lic. Juan Diego Trejos Solórzano



Proyecto: Construcción Costa Rica Visión a Largo Plazo
Taller: Pobreza y Desigualdades Territoriales

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA DISCUSIÓN

**Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
de la Universidad de Costa Rica**

**San José, Costa Rica
Diciembre, 2011**



Tabla de Contenido

I. LOS HECHOS	3
II. LOS FACTORES EXPLICATIVOS.....	10
2.1. Crecimiento volátil, limitado y concentrado	10
2.2. Insuficiente creación de capacidades	13
2.3. Transferencias estatales en dinero limitadas y mal distribuidas.....	15
III. PROPUESTA ESTRATÉGICA.....	19
3.1. Crecimiento económico elevado, sostenido e inclusivo	20
3.2. Ampliar la formación de capacidades en las personas	23
3.3. Ampliar la protección social de la población	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29

POBREZA, DESIGUALDAD Y OPORTUNIDADES: UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO

Juan Diego Trejos Solórzano¹

I. LOS HECHOS

Costa Rica se distinguió en el pasado, particularmente durante la segunda mitad del siglo XX, por haber logrado un amplio desarrollo humano con movilidad social, que le permitió llegar a niveles relativamente bajos en la extensión de la pobreza y a una desigualdad en la distribución de los ingresos entre las menores en el contexto y las características de la región latinoamericana. Estos resultados fueron el producto de una inversión pública en infraestructura física y social de larga data, un estilo de crecimiento sustentado en el dinamismo del sector agrícola exportador tradicional y la creación de un sector industrial sustitutivo de importaciones dentro del marco de un mercado común centroamericano, junto a una creciente participación del estado dentro de un marco de gobernanza democrática y respeto a las libertades individuales, donde la solución pacífica de los conflictos fue la norma más que la excepción.

Dentro de este estilo de desarrollo, que caracterizó las décadas del cincuenta al setenta del siglo pasado, las políticas sociales eran complementarias de las políticas económicas que buscaban desarrollar un mercado interno, y permitió la introducción, el fortalecimiento o la consolidación de las principales políticas sociales distributivas, como lo son las políticas sociales universales en salud y educación básica (Garnier, et al., 1991). También se propició la incorporación de recursos y programas dirigidos al combate de la pobreza, las llamadas políticas sociales selectivas, particularmente a partir de los años setenta. En este período además se expandieron los programas de educación post secundaria, pero sin llegar a incorporar efectivamente a los grupos más pobres, quienes fallaban en completar los estudios secundarios, y se produjo la expansión de las

políticas contributivas para la protección de los riesgos de la vejez, aunque los beneficios se concentraron en los asalariados con mayores ingresos, principalmente empleados públicos.

No obstante, este estilo de crecimiento, como fue implementado, no era sostenible y los desequilibrios que generó, junto a una respuesta estatal inadecuada, desembocaron en la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, la más profunda durante la segunda mitad del siglo XX (Rovira, 1983). Los desequilibrios fiscales y externos y la moratoria de la deuda obligaron a políticas de estabilización primero y de ajuste estructural después, que modificaron las relaciones entre las políticas económicas y sociales y perfilaron un nuevo estilo de crecimiento basado en las exportaciones no tradicionales a mercados no tradicionales y por ende menos dependiente del mercado interno (Villasuso, 2000). Ello se produce en medio de un proceso de globalización y acelerado cambio tecnológico que aumentó la demanda por trabajadores calificados, pero con un menor dinamismo general en la creación de empleo.

Con este nuevo estilo de crecimiento, las políticas sociales no se dismantelaron o focalizaron exclusivamente en los grupos más pobres, como propusieron inicialmente algunos organismos internacionales, pero sufrieron importantes restricciones de recursos hasta que se restablecieron los equilibrios fiscales y se resolviera la moratoria de la deuda, proceso que llevó el resto de la década de los ochenta. El sector de educación básica fue uno de los que más se vio afectado, rompiendo el proceso de expansión que traía, frenando la movilidad social y desacelerando la expansión de la oferta de trabajadores calificados con lo cual se exacerba la desigualdad. Las políticas sociales selectivas dirigidas a enfrentar la pobreza también encontraron restricciones de recursos que limitaron su cobertura y eficiencia, fenómeno que se mantiene hasta nuestros días, pese a las mejoras recientes.

A partir de la década de los noventa, con la mayoría de las reformas económicas ya implementadas, se restablece el crecimiento económico y la expansión de la inversión social. No obstante, en las dos últimas décadas, Costa Rica ha logrado pocos avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, pese al marco institucional existente y a los recursos públicos que se invierten en esos fines. Aún así, hay que resaltar que los niveles de pobreza y desigualdad

¹ Economista, subdirector del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y docente de las Escuelas de Economía de la Universidades de Costa Rica y de la Universidad Nacional. Documento elaborado para el Proyecto "Costa Rica: construcción de la Visión a largo plazo" del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

se mantienen relativamente bajos y que los indicadores sociales han seguido mejorando y alcanzan niveles favorables en el contexto de la región latinoamericana (Sauma, 2010). Esta evolución social se enmarca en un período caracterizado por un crecimiento económico limitado y volátil, un aumento del gasto social y un mercado de trabajo que no muestra desequilibrios significativos, aunque sin el dinamismo necesario para posibilitar mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores, particularmente en los ingresos reales del trabajo.

La forma tradicional, aunque limitada, de medir la pobreza es por el método indirecto centrado en los recursos (ingresos). La incidencia de la pobreza por ingresos insuficientes ha mostrado cierta inelasticidad con respecto a la producción y un estancamiento en la mayor parte del período, ver gráfico 1.² En los años ochenta, durante la crisis de la deuda, llega a afectar a más de la mitad de los hogares, proceso que se revierte rápidamente durante la estabilización de la economía (1983-1985) y sigue reduciéndose ligeramente durante la implementación de las principales reformas económicas (1986-1989). Este comportamiento favorable de la incidencia de la pobreza durante el ajuste y la primera etapa de las reformas económicas, que se aparta de la experiencia regional, ha sido explicado por la institucionalidad social existente y por las políticas de protección aplicadas (García-Huidobro, et al., 1990; Barahona, et al., 1999, entre otros).

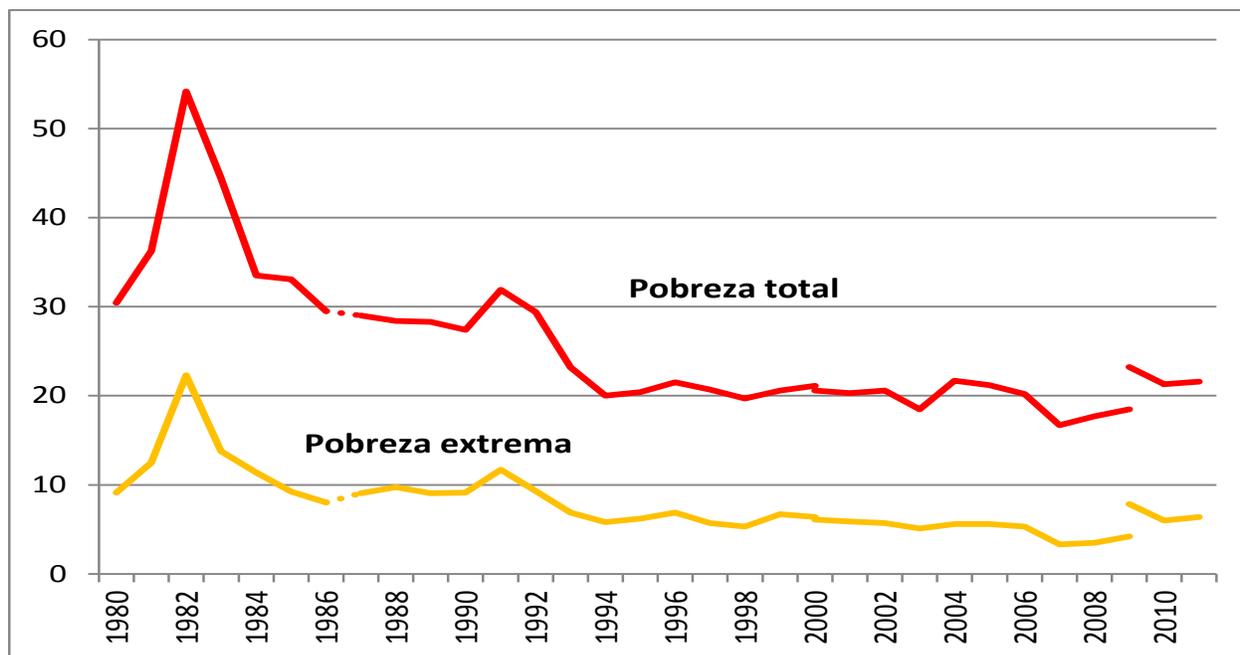
La extensión de la pobreza muestra un descenso importante en la primera mitad de los noventa, luego de un sustantivo aumento coyuntural en el contexto de un ajuste muy ortodoxo. A partir de ahí se estanca en torno al 20% hasta el 2004 con una reducción coyuntural en el 2003 y un aumento en el

2004, pese a estar creciendo la economía. A partir del 2005 y hasta el 2007 se produce un descenso en la incidencia, apoyado por un crecimiento elevado, centrado en la construcción y la agricultura, junto a un reforzamiento de las transferencias en dinero a las familias pobres. La incidencia repunta ligeramente sin volver al 20% por la desaceleración económica y aumento de los precios de los alimentos del 2008 y la contracción del 2009 originada en la crisis financiera internacional. Las nuevas estimaciones sugieren un descenso para el 2010 y su mantenimiento durante el 2011, pese a que la economía ha crecido en ambos años, aunque alrededor del 4% anual.

En todo caso y pese al estancamiento que ha caracterizado buena parte del período, al final de las últimas tres décadas con información relativamente comparable, se tiene una incidencia de la pobreza del 18,5% de los hogares (2009) que resulta doce puntos porcentuales por debajo a los registrados en 1980 (39% de reducción). Esta reducción corresponde a tres puntos porcentuales en los ochenta, seis puntos porcentuales en los noventa y otros tres puntos porcentuales en el primer decenio del 2000, aunque las mejoras tienden a concentrarse en pocos años. Esta evolución es similar si la atención se pone en la pobreza extrema, cuya incidencia pasa del 9,1% en 1980 a menos de la mitad (4,2%) en el 2009, aunque concentrada toda la ganancia en las dos últimas décadas, y se replica también si se utilizan indicadores de intensidad o severidad de la pobreza, no mostrados aquí.

² Las estimaciones de pobreza son las oficiales del país realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, con líneas de pobreza diferenciadas por zona y ajuste de los ingresos. Para el período 1980-1986, corresponde a estimaciones propias a partir del ingreso primario de los hogares sobre la Encuesta Nacional de Hogares de Empleo y Desempleo (ENHED). Para el período 1987-2009 se basan en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), encuestas que sufren en el año 2000 de un ajuste de los ponderadores con base en el censo del 2000 por lo que la incidencia de la pobreza se reduce en ese año del 21,1% al 20,6%, dado el mayor peso que adquieren las zonas urbanas. A partir del 2009 se sustituye la EHPM por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y se actualizan los parámetros utilizados en la identificación de los pobres.

Gráfico 1
Costa Rica: evolución de la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema. 1980 – 2011
(Porcentaje de hogares)



Fuente: elaboración propia con base a la encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El perfil de la pobreza por ingresos insuficientes muestra pocos cambios en el período (ver por ejemplo: Trejos, 1995 y 2006a). Pese a que las familias son ahora más pequeñas, los hogares pobres siguen teniendo un mayor tamaño relativo explicado por la mayor presencia de niños. Esto implica que la población infantil sufre la pobreza con mayor extensión y que ésta se concentra en las familias en sus primeras etapas del ciclo de vida (Barquero y Trejos, 2004). También la pobreza afecta en mayor proporción a los adultos mayores y por ende, a los hogares en su etapa final del ciclo de vida, aunque los ajustes en las pensiones no contributivas han reducido su vulnerabilidad. La creciente presencia de mujeres al frente de los hogares, se reproduce con mayor intensidad entre los hogares pobres, de modo que cerca de la mitad de los hogares urbanos en pobreza extrema, cuentan con una mujer jefa de hogar (Gindling, y Oviedo, 2008). Ello torna a los hogares con una mujer al frente y con responsabilidades de cuidado (niños o adultos mayores) entre los más vulnerables a sufrir cuadros de privación material.

Pese a ello, los hogares pobres han visto aumentar su acceso a los servicios públicos, lo que les ha permitido mejorar las condiciones físicas sanitarios

de sus viviendas y por este medio a sus condiciones de salud. También el acceso a los servicios de salud y a la educación primaria está prácticamente asegurado y hay avances en el acceso a la educación secundaria no así al logro de completarla. Las políticas sociales selectivas tienden a llegarles gracias a su relativamente buen enfoque (bajas filtraciones), aunque la mayoría muestra limitaciones de escala de manera que las exclusiones son más frecuentes (Trejos, 2008a).

En el ámbito laboral, los hogares pobres no tienden a contar con menos personas para insertarse al mercado de trabajo, aunque esta inserción es menor, particularmente entre las mujeres (tasa de participación más baja), menos exitosa (sufren de mayor desempleo y subempleo) y más precaria (empleos de baja calidad y mayor inestabilidad). Como cuentan con una fuerza de trabajo que posee un limitado capital humano, esto los lleva a acceder a empleos de menor calidad y remuneración. Así, la agricultura y la producción en pequeña escala, principalmente informal, son bolsones de pobreza. Cerca de una quinta parte de los hogares pobres no cuentan con ocupados, lo que los hace muy vulnerables por la insuficiente protección que les brinda la seguridad social para enfrentar los riesgos del desempleo y la inactividad. En estos casos, se

tornan particularmente vulnerables cuando es el jefe (fuerza de trabajo primaria) el que sufre de desempleo o inactividad sin protección. Por el contrario, cuando el hogar logra insertar un segundo miembro al mercado de trabajo, su riesgo de pobreza se reduce marcadamente, particularmente cuando se acompaña de una diversificación de los empleos y por ende, de las fuentes de ingreso (Saborío y Rodríguez, 2006).

Geográficamente, la pobreza se torna más urbana, aunque sigue siendo más intensa y extensa en las zonas rurales y en las regiones periféricas (fuera de la región central). En las regiones periféricas, la extensión de la pobreza depende más de su estructura productiva que del grado de ruralidad con que cuentan. Las regiones Huetares (Norte y Atlántica) son relativamente menos pobres pese a ser las más rurales, pues cuentan con una agricultura comercial con empleo asalariado permanente (banano y piña). El Pacífico Central también muestra una menor pobreza relativa por la mayor presencia de servicios (turismo y puerto) y una industria pesquera. Las zonas rurales de la región central por su parte, muestran niveles de pobreza incluso por debajo del promedio urbano, por su cercanía con las zonas y empleos urbanos y metropolitanos (Trejos, 2010). Cabe señalar que la reducción de la pobreza fue en la última década mayor en las zonas rurales de modo que converge hacia los niveles urbanos más bajos. No obstante, las nuevas estimaciones basadas en la ENAHO vuelven a mostrar una mayor brecha zonal en contra de las zonas rurales.

La medición de la desigualdad, por su parte, refleja una mayor dependencia de la encuesta utilizada, por lo que los datos del gráfico 2 se han empalmado para evitar los cambios bruscos que generan los cambios en las encuestas. También se han incorporado datos desde 1976 (asalariados) para tener una mejor visión de la evolución a largo plazo. La desigualdad en la distribución del ingreso, aproximada por el coeficiente de Gini, muestra una tendencia opuesta a la pobreza, por lo menos en los últimos años.³ Se observa desde 1976 una tendencia a la reducción de

³ El coeficiente de Gini se estima sobre los ingresos, personales o familiares totales, pero agregados los perceptores en deciles. En el caso de las familias, en deciles según su ingreso familiar per cápita y en todos los casos sin ajustes por no respuesta, omisión de rubros o subdeclaración. El cambio de los ponderadores elevan el coeficiente de Gini familiar para el año 2000 del 0,4034 al 0,4115 y, al igual que en la pobreza, sin modificar la tendencia y las fuentes son las mismas de la nota previa.

la desigualdad hasta inicios de los años noventa, interrumpida temporalmente durante la crisis de los inicios de los años ochenta y el ajuste de 1991. La desigualdad empieza a aumentar a nivel de los ingresos del trabajo en 1993 y de los ingresos de los hogares en 1997 y pese a que en la primera parte del decenio del 2000 se reduce, esta tendencia se revierte en la segunda mitad de la década y se termina con niveles de desigualdad similares a los existentes treinta años atrás.

Una mirada más detallada de las últimas dos décadas y a nivel de hogares, permite observar un comportamiento opuesto al de la pobreza. Se mantiene estable en la primera mitad de los años noventa, cuando la pobreza se reduce y empieza a aumentar en la segunda mitad de esa década, cuando la pobreza se estanca. Este aumento se da tanto en años de expansión económica (1998 y 1999) como de contracción (2000 y 2001). Entre el 2002 y hasta el 2005, la desigualdad se reduce sin lograr revertir el aumento previo y vuelve la tendencia alcista a partir del 2006, tanto cuando la economía está creciendo, y la pobreza cayendo, como cuando se contrae la producción y la pobreza aumenta. Para el 2009, el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos de los hogares, se ubica en torno a los 0.43 puntos, cuando en 1990 tomaba un valor de 0.37, y resulta similar al existente tres décadas atrás. Cabe señalar que la desigualdad es menor en las zonas rurales y muestra una evolución menos desfavorable que su contraparte urbana, por lo menos en la última década y sin incluir las nuevas estimaciones de la ENAHO.

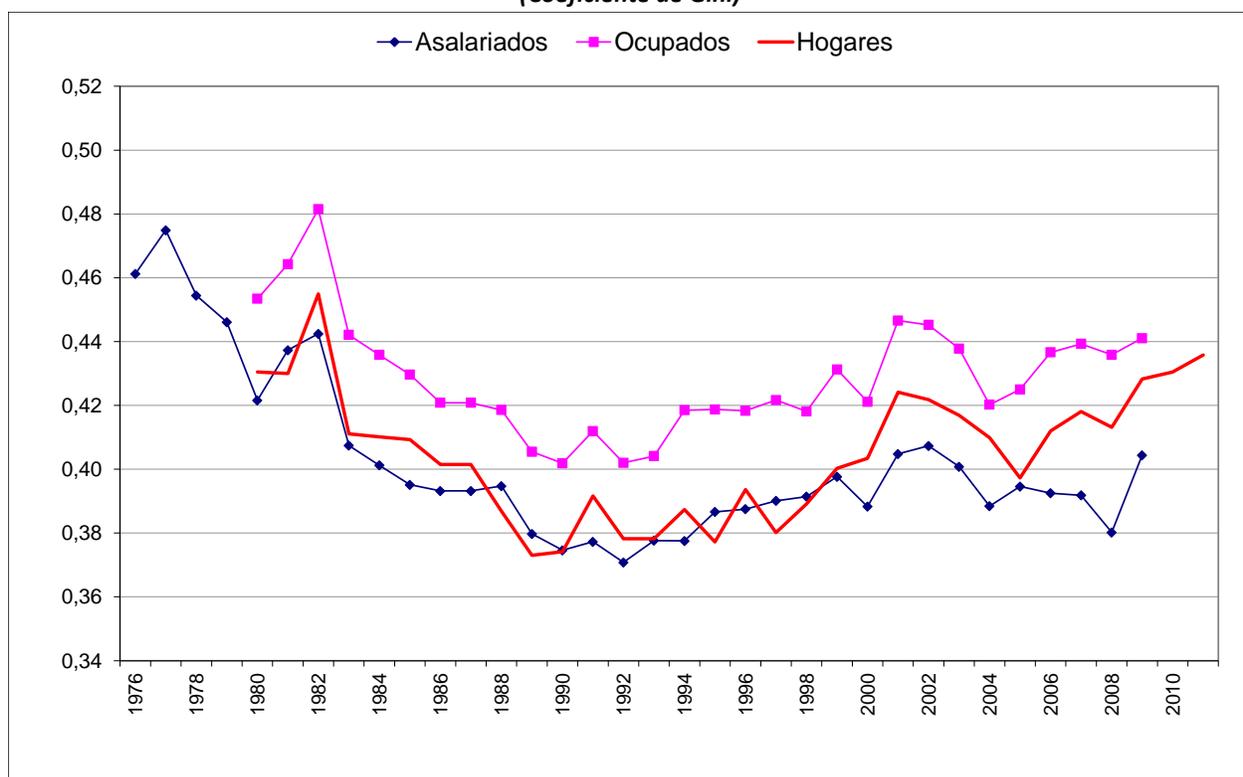
Como el coeficiente de Gini es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución, se puede complementar con otros indicadores de desigualdad como el índice de Theil, más sensible a la parte alta de la distribución, o la varianza del logaritmo del ingreso, más sensible a lo que sucede en la parte inferior de la distribución. Estos otros indicadores, no mostrados aquí, ofrecen la misma tendencia hacia el aumento en la desigualdad en las dos últimas décadas, luego de la tendencia decreciente de los años previos. Este proceso también se observa si la atención se pone solo en los ingresos del trabajo y cómo se distribuyen entre los trabajadores, ya sean de los salarios entre los asalariados o del ingreso laboral entre los ocupados en su conjunto. En ambos casos, pese al repunte de la desigualdad a partir de los inicios de los años noventa, para el 2009 se observan valores en el

coeficiente de Gini que resultan ligeramente inferiores a los existentes tres décadas atrás.

Para los ingresos del trabajo, es factible no solo identificar sus principales factores de desigualdad sino también los factores que explican su evolución. Gindling y Trejos han utilizado tanto las encuestas a los hogares de propósitos múltiples (2005) como las encuestas de ingresos y gastos (2008) para investigar estos factores y los resultados han sido coincidentes. La educación es la principal variable explicativa de la desigualdad y de su aumento, esto último

principalmente por un aumento en el premio salarial a los más trabajadores con mayor educación, quienes vieron aumentar su demanda relativa. El cambio tecnológico y la apertura comercial explican el aumento de la demanda, mientras que la reducción de la cobertura en secundaria, apoyan una menor expansión relativa de la oferta de mano de obra calificada. Resultados similares sobre la importancia de la educación en la explicación de la desigualdad y sus cambios, aunque siguiendo una metodología diferente, son aportados por Jiménez y Céspedes (2007) y Trejos (2000).

Gráfico 2
Costa Rica: evolución de la desigualdad en la distribución de los ingresos según perceptor. 1976 – 2009.
(Coeficiente de Gini)



Fuente: elaboración propia con base a la encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos e información aportada por esa institución.

La otra variable explicativa en importancia de la desigualdad, y de su aumento, es la dispersión de las jornadas de trabajo, donde sobresale un aumento de la jornada parcial, explicada por una creciente incorporación de mujeres, con bajo perfil educativo, quienes se insertan como cuenta propia a tiempo parcial para poder atender sus obligaciones familiares. Estas obligaciones familiares incluyen

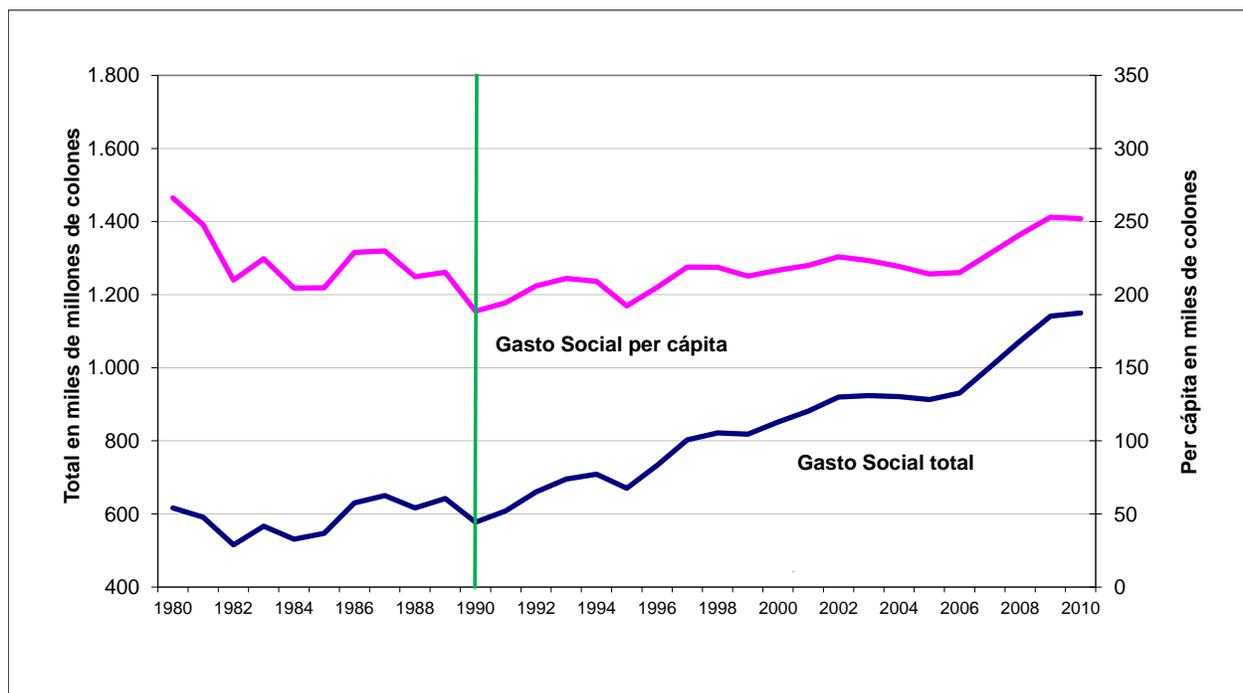
tanto el tradicional cuidado de sus hijos, como un creciente papel de proveedoras ante la ausencia de un compañero y el deterioro de los ingresos familiares. Ya se ha señalado que en Costa Rica, los hogares con una mujer al frente, no solo vienen aumentando su peso relativo sino que enfrentan un mayor riesgo de pobreza.

Por otra parte, Costa Rica es un país que se caracteriza por una amplia, y de larga data, inversión pública social, que le ha permitido alcanzar niveles de desarrollo social elevados y bajos niveles de

pobreza y desigualdad. El gasto público social se ubica en torno al 17% del Producto Interno Bruto, como promedio de las últimas tres décadas, pasando del 19% en 1980 al 24% treinta años más tarde (Trejos, 2011). Esta prioridad macroeconómica de la inversión social resulta de las más altas en la región latinoamericana (CEPAL, 2010) y se combina también con una alta prioridad fiscal, donde al menos dos de cada tres colones gastados por el gobierno general se destinan a estos fines. No obstante, la crisis de inicios de los años ochenta redujo la prioridad macro y fiscal de la inversión social y no es hasta los inicios del decenio del 2000 donde se recuperan los niveles relativos de 1980. Pese a este repunte de la inversión social en las dos últimas décadas, aún se mantiene

en el 2010 un 5% por debajo de la inversión social por habitante que se tenía tres décadas atrás (1980), de modo que no se ha podido recuperar totalmente la contracción de cerca del 30% en la inversión real por habitante sufrida durante los años ochenta y que repercute en los resultados distributivos del presente (ver gráfico 3). Aunque es posible que el nivel de inversión social existe en 1980 no era sostenible con la estructura tributaria del momento, es claro que esta se torna aún insuficiente dados los niveles de pobreza prevalecientes, la deuda social acumulada en la educación básica y las crecientes demandas por servicios de mayor calidad y sofisticación que surgen al mejorar el nivel de vida de la población.

Gráfico 3
Costa Rica: evolución de la inversión pública social real. 1980 – 2010
(En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General)



Fuente: Trejos (2011).

La otra característica de la inversión pública social es que es de larga data y ello ha permitido alcanzar valores positivos en los indicadores sociales y en el desarrollo humano. Según el PNUD (2010), el país se ubica en el grupo de alto desarrollo humano y ha estado en esa situación desde que se iniciaron las estimaciones con el informe del año 1990. Estos indicadores sociales siguieron mejorando aún en la década de los años ochenta, aunque su mejora se desaceleró y en el caso del acceso a la educación

secundaria se observa un claro retroceso en ese lapso, que nos rezaga con relación a otros países de similar e incluso menor desarrollo humano y que explica parte de los resultados distributivos en las décadas siguientes.

El cuadro 1 presenta algunos indicadores de desarrollo social y humano recientes para el país y los compara con los obtenidos en la región en su conjunto y con los países con similar o mayor desarrollo humano y económico. Costa Rica muestra un desarrollo humano por encima de la media

regional y del promedio del grupo de alto desarrollo humano al que pertenece, excepto cuando se ajusta por desigualdad mostrando que esta está por encima de la del grupo. No obstante, las diferencias siguen siendo marcadas cuando se compara con los países de muy alto desarrollo humano, países que no muestran mayores diferencias con los países industrializados pertenecientes a la OCDE por la alta intersección de ambos grupos. Estas diferencias se amplían cuando se introduce el ajuste por desigualdad y es alta también en el índice de desigualdad de género, aunque estas diferencias son menores a las existentes en torno al desarrollo económico.

Como es conocido, las discrepancias son menores en el ámbito de la salud, donde la esperanza de vida alcanzada por el país se acerca a la mostrada por los países con muy alto desarrollo humano. En la mortalidad infantil y la mortalidad entre los menores de cinco años, pese a los buenos índices alcanzados por el país, estos resultan el doble de los logrados

por estos países, aunque mejores a los que muestran los otros grupos considerados. Donde se observa un claro rezago, incluso con respecto al promedio de la región, es en los indicadores relativos al logro y acceso educativo. Solo un 30% de la población de 25 años o más ha logrado completar la educación secundaria, umbral estimado necesario por la CEPAL para superar la pobreza, cuando la región alcanza un 33%, los países con alto desarrollo humano un 41% y un 74% en los países con muy alto desarrollo humano. No solo el logro acumulado es limitado, sino que el acceso actual al sistema educativo secundario también se encuentra por debajo de lo alcanzado por el resto de los grupos de países. Este rezago tiene implicaciones distributivas y representa un desafío para un país que aspira a insertarse a la economía mundial exportando bienes y servicios capital humano intensivos. Este rezago muestra también que la recuperación de la inversión social en educación ha sido insuficiente.

Cuadro 1
Indicadores de desarrollo social cerca del 2010 para Costa Rica y otros grupos de países.

Indicador	Costa Rica	América Latina	Países D.H. Alto	Países D. H. muy Alto	Países OCDE
Indicadores de desarrollo humano					
Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2010	0,725	0,704	0,717	0,878	0,879
IDH Ajustado por desigualdad 2010	0,576	0,534	0,580	0,789	0,789
Índice de desigualdad de género (2008)	0,501	0,609	0,571	0,319	0,317
Indicadores de resultado en salud					
Esperanza de vida al nacer 2010 (años)	79,1	74,0	72,6	80,3	80,3
Tasa mortalidad infantil 2008 (por mil nacidos vivos)	10	19	18	5	5
Tasa mortalidad menores cinco años 2008 (por mil nacidos vivos)	11	23	21	6	6
Indicadores de acceso y resultado en educación					
Población 25 años o más con al menos secundaria completa 2010	29,9	32,5	41,0	73,6	73,8
Años esperados de educación (2010)	11,7	13,7	13,8	15,9	15,9
Tasa neta matriculación en secundaria (2001-2009)	65,3	72,5	74,9	91,7	91,8
Indicadores de desarrollo económico					
Producto interno bruto per cápita (en US\$ de 2008)	6.564	7.567	8.937	40.748	40.976
Ingreso nacional bruto per cápita (PPA en US\$ de 2008)	10.870	10.642	12.286	37.225	37.077

Fuente: PNUD, Informe Desarrollo Humano 2010 y Ministerio de Educación Pública.

Cabe señalar que la inversión social pública, que repunta en las dos últimas décadas, se compone principalmente de servicios (educativos, de salud, de alimentación complementaria, etc.) más que de transferencias en dinero (pensiones y ayudas a familias en dinero). Por ello, no impactan directamente ni inmediatamente la situación de pobreza o de desigualdad, que se estiman a partir del

ingreso corriente. Para poder medir el impacto habría que hacer un seguimiento de mediano y largo plazo de las personas beneficiadas por estos servicios, desde su infancia. Otra forma es determinar el efecto de corto plazo de la inversión social, es imputando en el ingreso familiar un salario social equivalente al costo para el estado de brindar esos servicios. Ejercicios en esa dirección muestran que la desigualdad se reduce casi 13 puntos

porcentuales en el 2009, cuando en 1990 fue de seis puntos porcentuales (Trejos, 2010), reducción crecientemente importante pero aún insuficiente para revertir al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso corriente, aunque si tiende a neutralizarla. Estimaciones similares de pobreza reflejan una reducción a la mitad en su incidencia cuando se imputa el gasto social (Trejos, 2006; Taylor –Dormond, 1991).

En resumen, las últimas dos décadas, luego de los convulsos años ochenta, pueden considerarse como de crecimiento pro pobre en un sentido más laxo, donde solo interesa la reducción de la pobreza. No obstante, no es un crecimiento pro pobre en un sentido más estricto donde se pretende que se acompañe de mejoras distributivas. También, corresponde a una evolución donde las zonas rurales han mostrado mejores resultados relativos, aproximándose a su contraparte urbana. En palabras de Garnier y Blanco (2010) ha sido un país casi exitoso.

II. LOS FACTORES EXPLICATIVOS

Los resultados distributivos (pobreza y desigualdad) observados en las tres últimas décadas son producto de procesos mundiales, como la globalización y el cambio tecnológico, y que han sido reforzados, en sentido positivo o negativo, por medidas aplicadas en este período o en períodos previos, particularmente las reformas económicas emprendidas en los años ochenta que lleva a la implantación de un estilo de crecimiento liderado por las exportaciones, junto a los reajustes de las políticas sociales. En esta sección se identificarán algunos factores que explican estos resultados distributivos con miras a identificar propuestas estratégicas.

2.1. Crecimiento volátil, limitado y concentrado

Los ingresos de las familias dependen mayoritariamente de los ingresos del trabajo y la mejora de esos ingresos reales determina las posibilidades de reducir la pobreza y la desigualdad. Por ello, la generación de empleo productivo y bien remunerado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr estas mejoras distributivas. Esta generación de empleo de calidad (estable y adecuadamente remunerado) depende de un

crecimiento económico elevado y sostenido, crecimiento que depende de las políticas aplicadas y de los choques externos enfrentados. No obstante, durante las tres últimas décadas, el crecimiento ha sido limitado y sobre todo muy volátil, lo que limita las posibilidades de mejoramiento de los ingresos familiares.

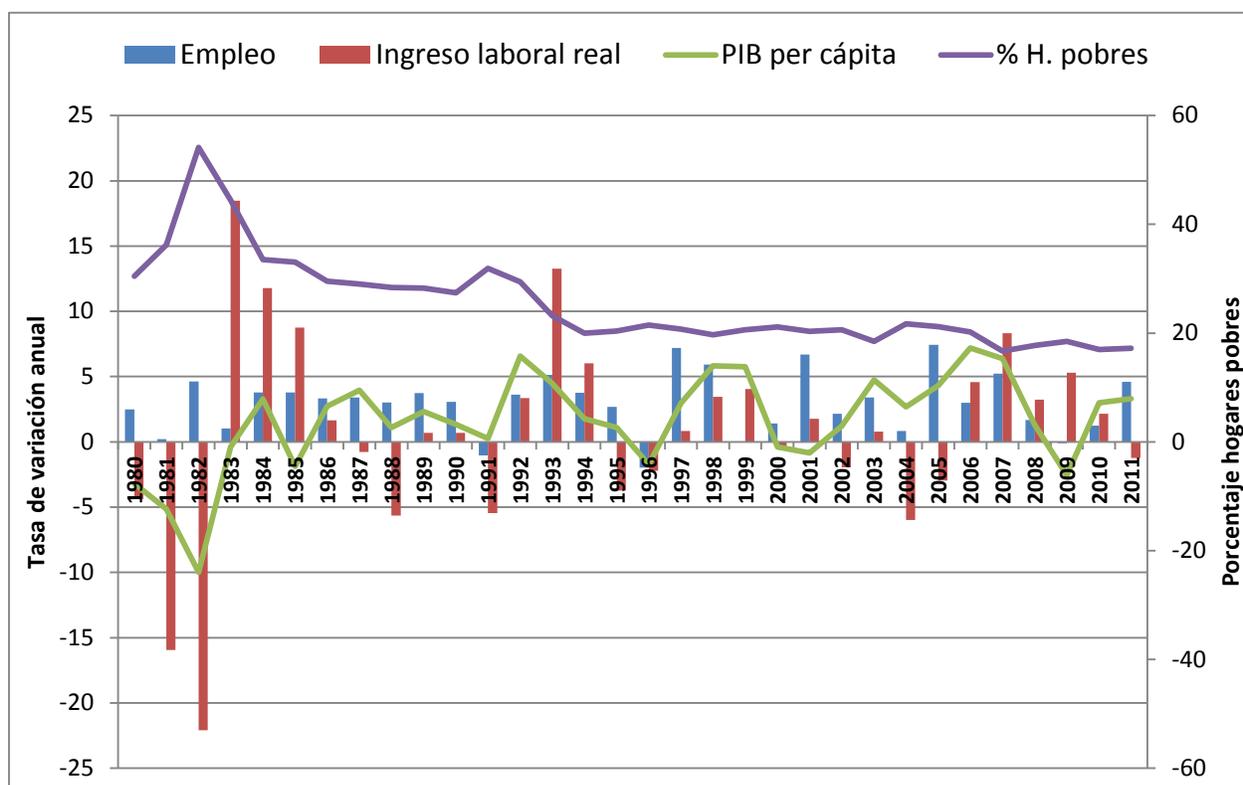
Las reformas económicas emprendidas a partir de la mitad de la década de los años ochenta, luego de estabilizar la economía, siguieron una versión modificada del denominado Consenso de Washington, donde se protegieron los programas sociales manteniéndolos dentro del ámbito del Estado y no se incorporaron reformas para flexibilizar (desregular) el mercado de trabajo (Barahona, et. al, 1999). Estas reformas incluyeron la apertura comercial con la promoción de un sector exportador no tradicional a mercados no tradicionales; la eliminación de sistemas de promoción, subsidios o protección a ciertas actividades productivas, particularmente agrícolas e industriales; el abandono de experiencias poco exitosas del desarrollo de empresas productivas estatales; una reforma financiera para darle más protagonismo a la banca privada, junto a una mayor disciplina fiscal (Villasuso, 2000; Mesalles y Céspedes, 2009). Estas reformas sin embargo no han sido neutrales desde el punto de vista de la distribución del ingreso (Rodríguez, 2011) y existe una abundante literatura que muestra que las reformas económicas se han acompañado en la región de un aumento de la desigualdad y la pobreza, por lo menos en una primera etapa (PNUD, 2010).

Durante los últimos 30 años, la producción por habitante creció a un ritmo anual del 1,6% real, porcentaje que sube al 2,4% anual si se excluyen los años de la crisis de la deuda (ver gráfico 4). Con esos años, la volatilidad (desviación estándar) más que duplica la tasa media y sin ellos, aún resulta un monto similar a esa tasa media. La volatilidad en el crecimiento implica que los episodios de crecimiento duran pocos años para permitir mejoras estables en los ingresos y el empleo y no todos estos períodos de crecimiento se acompañan de expansiones en el empleo y los ingresos reales del trabajo. No obstante, cuando se producen estas coincidencias, es cuando se logran reducciones en la incidencia de la pobreza. Estas coincidencias también son más frecuentes cuando el crecimiento es elevado (alrededor del 5% anual per cápita), pero ello también depende de las fuentes de ese crecimiento. Cuando la expansión está concentrada en pocas actividades, como lo

fueron los años 1998 y 1998, este no redundó en una disminución de la pobreza. Mientras que el mercado de trabajo reacciona más lentamente a las mejoras en la actividad económica y por esta vía en la situación de pobreza, si reacciona rápidamente a su deterioro y ello se asocia con situaciones de empobrecimiento. Por ello el crecimiento sostenido resulta fundamental. La desigualdad por el contrario, puede mejorar o empeorar en situaciones de auge o contracción, como se señaló previamente, pues

depende de los cambios relativos de los ingresos de los distintos grupos. Aunque esta evolución económica depende también de los choques externos enfrentados (variaciones en los términos de intercambio y comportamiento de la demanda externa), hay políticas que contribuyen a ampliar o limitar sus impactos. Dentro de las políticas que pueden ayudar a explicar estos resultados, se destacarán dos que han impactado los resultados distributivos: la política fiscal y la política salarial.

Gráfico 4
Costa Rica: evolución del empleo, las remuneraciones, la producción por habitante y la incidencia de la pobreza. 1980 - 2011



Fuente: elaboración propia con base en las encuestas de hogares del INEC, las estadísticas de la Caja Costarricense de Seguro Social y las cuentas nacionales del Banco Central de Costa Rica.

La política tributaria: las reformas económicas han insistido en la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, el país no lo ha logrado en el campo fiscal, manteniendo desequilibrios fiscales que obliga a contenciones periódicas que explican parte de la volatilidad de la producción. En el ámbito de los ingresos tributarios, estos se han mostrado insuficientes para financiar los gastos públicos de manera endémica y con las reformas económicas no se ha enfrentado este

problema, de insuficiencia relativa, de manera adecuada. Por una parte, las reformas implicaron la eliminación de los impuestos al comercio, una de las principales fuentes de ingreso y su sustitución por impuestos a las actividades internas, principalmente al consumo (Rodríguez y Angulo, 2002). Los impuestos al ingreso y a la propiedad han mostrado pocos cambios y las reformas emprendidas han sido insuficientes o han fracasado. Más aún, los incentivos fiscales al sector exportador de bienes y de servicios, incluido el turismo, y al sector

financiero, han exonerado a los sectores más dinámicos de aportar a los ingresos fiscales acorde a sus posibilidades. Los impuestos sobre los ingresos de las personas, de tipo cédular bajo el criterio de territorialidad, y de las empresas vinculadas con el mercado interno, también muestran un limitado aporte y amplias posibilidades de elusión y evasión, que impiden que los que más ingreso obtienen aporten de manera progresiva.

En esta dirección, la política tributaria no ha jugado un papel distributivo como el que tiene, por ejemplo en los países europeos, donde los impuestos a los ingresos de las personas adquieren un mayor protagonismo. En el mejor de los casos, la estructura tributaria del país se torna neutra con respecto a su impacto distributivo, pero es más propensa a tener un carácter regresivo, como lo han mostrado diversos estudios realizados en distintos momentos temporales (Taylor- Dormond, 1997; Bolaños, 2002 y Trejos 2009).⁴

Esta política tributaria no ha contribuido directamente a mejorar la distribución del ingreso ni a reducir la pobreza y más bien aporta indirectamente en la situación opuesta. Ello es así, pues genera ingresos insuficientes para financiar un gasto público que mejore la competitividad del país (inversión en infraestructura física y social) y que redistribuya ingresos hacia los grupos o zonas con menor desarrollo relativo. Esta insuficiencia relativa no puede atribuirse a un gasto excesivo, aunque hay problemas de eficiencia en su uso, pues como apuntan Rodríguez y Angulo (2002), la carga tributaria de Costa Rica resulta inferior a la esperada según su nivel de desarrollo económico (PIB per cápita), grado de desarrollo social (IDH) e incluso el nivel de desigualdad (coeficiente de Gini). Esta insuficiencia se mantiene incluso si se consideran las contribuciones a la seguridad social. Esta carga tributaria resulta también insuficiente dados los niveles de pobreza a atender y las necesidades de infraestructura vigentes (Barreix, et. al, 2009).

Esta insuficiencia relativa de ingresos fiscales ha impedido que: *“el Estado haya podido implementar gastos e inversiones para un desarrollo más*

⁴ Cabe señalar que las estimaciones usuales de desigualdad y de pobreza en el mejor de los casos utilizan el ingreso disponible que equivale al ingreso bruto del hogar menos los impuestos directos y las contribuciones personales a la seguridad social. La mayor parte de los impuestos, que se dirigen al consumo o a las empresas, no son considerados.

equilibrado en lo sectorial y territorial, y equitativo en lo social” (Rodríguez, 2010: p. 30). Otra consecuencia indirecta en la pobreza y la desigualdad del desequilibrio fiscal, es que obliga a ajustes periódicos que afectan el crecimiento sostenido y apoyan niveles de inflación, en la mayoría del período por encima del 10% anual, que repercute directamente en los grupos de menores ingresos, limitando sus posibilidades de superar los umbrales de pobreza y aumentando la desigualdad.

La política salarial: la política salarial y en particular la política de salarios mínimos para los trabajadores del sector privado es otro instrumento importante para influenciar en la distribución del ingreso y en la reducción de la pobreza, dado el protagonismo del empleo asalariado en el país (75% de los trabajadores) y del peso de los salarios en el ingreso familiar (62% del ingreso familiar). Ello fue claro en el período de estabilización (1983/86) donde se llevó a cabo una política salarial activa que permitió revertir rápidamente los niveles de empobrecimiento, con un aumento acumulado en el salario mínimo de protección del 38%. También se observa en los primeros años de los noventa (1991/94), cuando el salario mínimo real aumentó un 8% en total. No obstante, la promoción del sector exportador y la preocupación por la inflación, llevó a aplicar una política de salarios mínimos cautelosa o pasiva que se concreta en 1998 con un acuerdo de concertación tripartito donde se establece que los salarios mínimos se mantendrán congelados en términos reales, a través de ajustes semestrales según la inflación del semestre previo.

Este acuerdo mantuvo desde el año 1999 y hasta el 2011 cuando se logró modificar, con la consecuencia que durante el quinquenio de amplio crecimiento económico, como lo fue el período 2003/07, los salarios mínimos se mantuvieron congelados cuando la producción per cápita aumentó cerca del 30% y la producción por trabajador se expandió alrededor de un 10% (Trejos, 2010c). Al mismo tiempo, durante el 2009, al estarse ante una crisis atípica con desaceleración inflacionaria, los salarios mínimos reales aumentaron actuando, sin buscarlo, como una política contra cíclica. La otra consecuencia de la política de ajustes por inflación pasada fue que los ajustes relativos fueron los mismos para todos los niveles de salarios mínimos, de modo que la estructura de los salarios mínimos no se modificó y en esa medida no apoyó la reducción de la desigualdad.

Al mantenerse los salarios mínimos congelados en una década de expansión económica, ello significó que las mejoras en el clima de los negocios, sus ganancias y los aumentos de la productividad del trabajo no se trasladaron a los salarios mínimos. Ello podría ser irrelevante si los salarios de mercado evolucionaran de acuerdo con la expansión económica, esto es, si los salarios de mercado se movieran con independencia de cómo lo hacen los salarios mínimos. No obstante, para los trabajadores menos calificados, que son la mayoría, los salarios mínimos son prácticamente los salarios de mercado de modo que ellos se mueven al mismo ritmo (Gindling y Trejos, 2010).

Se ha argumentado que el estancamiento de los salarios de mercado de los trabajadores menos calificados no responde a esta política de ajustes sino al hecho de que la inmigración internacional, principalmente la nicaragüense, vuelve su oferta muy elástica de modo que los aumentos en la demanda de trabajadores (crecimiento económico) generan aumentos en el empleo y no en los salarios. Si ello fuera el caso, el aumento de los salarios mínimos reales no tendrían efecto y el efecto sería la ampliación del incumplimiento, otro problema existente.

Hay sin embargo tres elementos que cuestionan esta hipótesis. Por un lado, el estancamiento en los salarios reales de mercado, durante período de expansión se produjo en todas las categorías de trabajadores asalariados de las empresas privadas con independencia de su calificación (Trejos, 2011). Por otra parte, durante la contracción del 2009, los salarios reales de mercado aumentaron al igual que lo hicieron los salarios mínimos reales. Finalmente, el grado de incumplimiento se mantuvo sin mayores cambios pese a que el costo salarial se redujo para las empresas (Gindling y Trejos, 2010). Estos tres elementos sugieren que los ajustes de los salarios mínimos son una señal importante para las empresas para ajustar los salarios de sus trabajadores, con independencia de su nivel relativo. Si este efecto, conocido como efecto faro, de los salarios mínimos está operando, los ajustes de los salarios mínimos dejan de ser irrelevantes pues son los responsables de que las ganancias en la productividad obtenidas durante el decenio del 2000, es decir los frutos del crecimiento económico, no llegaron a los trabajadores y en esa dirección tampoco colaboraron

para reducir la pobreza ni para aminorar la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Gindling (2011) revisa la literatura empírica sobre América Latina y encuentra evidencia de que la desigualdad evoluciona en forma inversa a la evolución del salario mínimo real en muchos países, de modo que aumentos reales en este último contribuye a reducir la desigualdad. Para Costa Rica, el autor encuentra que el estancamiento real del salario mínimo se acompañó de un estancamiento similar en el premio salarial de los trabajadores con estudios secundarios y un aumento en el premio salarial de los trabajadores con estudios superiores. En esa medida, la política de salarios mínimos estancados no tuvo impacto positivo alguno sobre la desigualdad y se desaprovecharon esos cinco años de crecimiento sostenido. En un horizonte temporal más amplio de las últimas tres décadas, la evolución del salario mínimo real muestra una amplia correlación negativa con la evolución de la incidencia de la pobreza (-0,90) y con la evolución de la desigualdad, aproximada por el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos familiares (-0,84).

2.2. Insuficiente creación de capacidades

La creación de empleos de calidad y bien remunerados resulta insuficiente para reducir los niveles de pobreza y desigualdad si las personas no cuentan con las competencias necesarias para acceder a ellos. La creación, y protección, de capacidades o capital humano resulta fundamental para complementar la ampliación de las oportunidades. En este caso, los servicios educativos juegan un papel central, en tanto que los servicios de salud protegen ese capital humano creado (Seligson, et al., 1997; Céspedes y Jiménez, 2010). Dentro de las políticas tendientes a crear capital humano, la educación secundaria es la que muestra las mayores limitaciones y la que explica parte del estancamiento de la pobreza y del aumento de la desigualdad.

La educación secundaria: se ha señalado que el país se ha rezagado en el ámbito de la educación secundaria, rezago que proviene de la crisis de la década de los ochenta. Para 1980, la tasa bruta de escolaridad en secundaria⁵ era del 60%, con la crisis

⁵ Matrícula total en secundaria, con independencia de la edad, como porcentaje de la población en edad de cursar estudios secundarios.

de inicios de los ochenta, redujo el acceso al 50% en 1985 y se requirieron 15 años para volver al 60% de escolaridad (2000). Esta reducción de la cobertura se produjo sin mayores cambios en la eficiencia interna del sistema (deserción y repitencia), que era limitada, de modo que solo cerca del 30% de los jóvenes lograban completar la secundaria (Trejos, 2008a).

En los años ochenta, la restricción de recursos originado por la crisis y la moratoria de la deuda obligaron a limitar la expansión de la oferta educativa secundaria, con deterioros en la infraestructura educativa, y los esfuerzos se concentraron en mejorar la calidad con la

Cuadro 2
Costa Rica: evolución de la asistencia y el logro educativo por estrato de ingreso. 1980 – 2010
(Cifras relativas)

Indicador	1980	1985	1990	2000	2010
Asistencia en edad colegial¹					
Todos	51,9	48,3	53,5	62,9	77,0
20% más pobre	42,6	34,9	42,5	55,3	75,1
20% más rico	78,2	72,3	78,7	80,9	90,5
Brecha relativa	1,84	2,07	1,85	1,46	1,21
Logro en completar la secundaria²					
Todos	29,6	33,9	27,3	35,9	46,7
20% más pobre	16,3	13,6	10,1	11,1	23,5
20% más rico	57,4	58,9	52,8	65,0	84,1
Brecha relativa	3,51	4,32	5,22	5,85	3,57

1/ Porcentaje de población de 13 a 18 años que asiste a un centro educativo.

2/ Porcentaje de población de 19 a 21 años que completó al menos la secundaria.

Fuente: elaboración propia con base a la encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

A partir de los años noventa se trata de recuperar lo perdido y el gasto social en educación empieza a crecer por encima de lo que se expande el gasto

introducción de un programa de informática educativa y con el establecimiento de pruebas estandarizadas, incluyendo el restablecimiento de unos exámenes finales, conocidos como bachillerato, como requisito para graduarse de secundaria. El empobrecimiento asociado con las crisis, hizo también que las familias dejaran de demandar los servicios educativos secundarios al aumentar el costo de oportunidad de mantener a sus hijos en el colegio (ver cuadro 2). Entre 1980 y 1985, la asistencia se redujo y afectó en mayor medida a los más pobres, ampliando la brecha. Para el final del decenio ya se había logrado recuperar el acceso que se tenía en 1980, aunque el logro educativo se siguió deteriorando, en particular entre los más pobres.

social en su conjunto. En esta época se empiezan a ejecutar también varios préstamos internacionales para recuperar el deterioro de la infraestructura y para ampliar la oferta estatal de colegios, principalmente en el ámbito rural. Con ello se logra ir recuperando la cobertura, lo que beneficia principalmente a los jóvenes de los hogares de menores recursos, de modo que las brechas de asistencia se van cerrando y el porcentaje de jóvenes de los hogares más pobres que se encuentra asistiendo a un centro educativo, no necesariamente al colegio, logra aproximarse a la media nacional para el 2010 (75% asiste). Estos jóvenes también reciben ciertos incentivos para asistir al centro educativo, proveniente de políticas sociales selectivas, como alimentación complementaria, transporte en zonas rurales y más recientemente, un programa de becas y posteriormente uno de transferencias condicionadas como se verá más adelante.

No obstante, si bien se producen mejoras en el logro educativo, que es lo importante, aún se mantiene un amplio rezago. Para 1990, solo el 27% de todos los jóvenes de 19 a 21 años habían logrado completar sus estudios secundarios. Entre los jóvenes de los hogares del primer quintil, solo el 10% lo lograba, cuando una década atrás era del 16%. Una década más tarde (2000) no se observan mejoras entre los jóvenes de los hogares pobres, de modo que las ganancias se concentran en los otros grupos ampliándose las brechas. En la última década si se observan mejoras que permean a los grupos más pobres, aunque se siguen manteniendo bastante rezagados. Para el año 2010 el porcentaje de logro medio había subido al 47% y entre los jóvenes del 20% más pobres de las familias llegaban al 23%. Esto significa que, pese a las mejoras observadas, algo

más de la mitad de todos los jóvenes del país y más del 75% de los jóvenes de los hogares pobres deben incorporarse al mercado sin las capacidades requeridas para obtener un empleo de calidad.

Con ello se produce una trampa de pobreza, donde los hogares pobres no invierten lo suficiente en la educación de sus hijos, pese a lo rentable que resultaría, dada la limitada probabilidad de éxito en completar los estudios secundarios y por el hecho de que el mercado solo remunera diferencialmente cuando se supera ese nivel. En esa dirección no se está logrando ofrecer una igualdad de oportunidades a todos los jóvenes y se sigue reproduciendo la pobreza de una generación a otra. Adicionalmente, con estos pobres resultados, la oferta de trabajadores con mayor educación no crece al ritmo de la demanda, aumentando el precio salarial de los más educados y ampliando la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales que se traslada al ámbito de los ingresos familiares.

La capacitación: este importante contingente de jóvenes que no logran concluir los estudios secundarios requiere de opciones de capacitación para mejorar sus posibilidades de inserción laboral de calidad. Los programas de capacitación son ejecutados por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), a través de una oferta desconcentrada regionalmente, incluso con programas móviles y la contratación de servicios de capacitación privados. Sus actividades no han sido parte de la oferta de los programas contra la pobreza, más que un componente pequeño de capacitación producción dirigido a los sectores urbanos pobres, que si bien fue exitoso en los años setenta, ha venido a menos y se encuentra estancado. Los programas de formación de técnicos medios tienen en el INA una limitada cobertura y hasta hace poco estuvo dirigido a estudiantes con secundaria completa lo que limitaba el acceso a los jóvenes de hogares pobres, mientras que el resto de los programas son de actualización y están dirigidos principalmente a personas ocupadas y por ende con menor riesgo de pobreza. Por ello, los clientes del INA tienden a concentrarse en los estratos intermedios de la distribución del ingreso (Trejos, 2009), con poco impacto para la pobreza pero si, probablemente, en la distribución del ingreso.

2.3. Transferencias estatales en dinero limitadas y mal distribuidas

Si bien los ingresos del trabajo son el principal componente del ingreso familiar, las transferencias corrientes van adquiriendo una creciente importancia y sobre ellas pueden impactar las políticas públicas, principalmente para reducir la pobreza y la desigualdad. Las transferencias estatales son de dos tipos. Las de mayor peso son las pensiones contributivas, el resto proviene de políticas sociales selectivas dirigidas a la población pobre o vulnerable.

Pensiones contributivas: los programas dirigidos a la atención de los riesgos de la vejez se componen de un programa principal a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Seguro o Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) y al menos catorce sistemas con cargo al Presupuesto Nacional (RPN), donde el principal y aún abierto es el de los docentes pues absorbe cerca del 70% del gasto realizado por estos programas, no todos contributivos. El RIVM se financia con contribuciones directas tripartitas (empleadores, trabajadores y gobierno) y el resto (RPN) con contribuciones de los trabajadores e ingresos generales del Gobierno Central. El RIVM, que cubre a los asalariados del sector privado, a los empleados públicos no incluidos en los regímenes especiales y a los trabajadores independientes, junto al sistema del Poder Judicial, son los únicos que cuentan con un fondo de reserva que le da sostenibilidad financiera.

En el RIVM, los cambios demográficos (envejecimiento y aumento de la esperanza de vida), el no ajuste de las contribuciones desde su creación en los años cuarenta, ineficiencia en el manejo de las inversiones del fondo y en el control de la evasión debilitaron su sostenibilidad financiera. Reformas recientes al RIVM (2005) han buscado restablecer su sostenibilidad financiera y su progresividad, aunque se mantiene una discusión sobre los alcances de la reforma. Para apuntalar la situación financiera se aprobó un aumento gradual de las cuotas mínimas de cotización para obtener la pensión (de 240 a 300) y del porcentaje de cotización a razón del 0,5% cada cinco años, repartida en partes iguales, para pasar del 7,5% hasta alcanzar el 10,5%. Para mejorar la progresividad y reducir la evasión se acordó un cambio en el cálculo del salario de referencia (de los últimos 48 al promedio real de los últimos 240), una

tasa de reemplazo escalonada en proporción inversa al nivel de salario y según del número de cuotas (del 62,5% si gana menos de dos salarios mínimos al 53% si gana por encima de ocho salarios mínimos, contra la tasa uniforme del 60.9% que existía) y se abrieron opciones para el retiro anticipado sin necesidad de simular invalidez (Martínez, 2005).

Los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional (RPN), dirigidos en su mayoría a grupos específicos de empleados públicos de profesionales y técnicos, no crearon fondos de reserva pues se diseñaron como sistemas de reparto, de modo que la diferencia entre contribuciones de los trabajadores y los gastos corre a cargo del presupuesto público. La administración de estos sistemas está a cargo de la Dirección Nacional de Pensiones, unidad administrativa del Ministerio de Trabajo. La separación entre el financiamiento y los gastos asociados con los beneficios llevaron, particularmente durante la década de los ochenta, a reformas que aumentaban los beneficios y permitían a nuevos grupos incorporarse e incluso pensionarse sin haber contribuido al sistema. Esto obligó a una reforma radical en 1991 (Ley Marco de Pensiones del Sector Público) donde se cerraron la mayoría de estos regímenes, y la reforma a la Ley de Pensiones del Magisterio (1995), donde se buscó racionalizar el perfil de beneficios e incrementar las contribuciones en forma progresiva, permitiendo el traslado voluntario al régimen de la CCSS. También se cerró el acceso al sistema de reparto para los nuevos docentes y se sustituyó por uno de capitalización individual, aunque reformas posteriores (2006) han permitido disfrutar de los beneficios iniciales a los que tenían 20 años de cotización.

A inicios de la década del 2000 se aprueba la Ley de Protección al Trabajador, que crea un segundo pilar formado por un sistema de pensión basado en capitalización individual, con recaudación central en la CCSS y administración descentralizada de los fondos, pública o privada, pero circunscrito a los trabajadores asalariados. Al ser un sistema de capitalización individual no tiene impacto redistributivo y mantiene algunas limitaciones para lograr equidad de género, en particular en lo referente a los bienes gananciales dentro de una relación de pareja.

Los pagos por pensiones absorben algo más de una quinta parte del gasto social, presionan al resto de la inversión social y contribuyen a aumentar la

desigualdad. Ello es así pues los que adquieren esos derechos son personas que en los últimos 30 o 40 años tuvieron un empleo formal, de modo que se concentran en los estratos de mayor ingreso y más desigualmente que el ingreso. Ello es particularmente marcado en los regímenes con cargo al presupuesto nacional, tanto por su alta concentración en trabajadores profesionales como por las tasas de reemplazo mayores y sistemas de actualización más dadivosos. El coeficiente de concentración (cuasi Gini) de la distribución de las pensiones para el 2004 alcanza el 0,66 cuando en 1988 era del 0,54, esto es, se distribuyen ahora más desigual que antes (Trejos, 2009). Si bien una parte de la transferencia corresponde a un ahorro realizado, los sistemas típicos de reparto incluyen un subsidio que puede ser apreciable y, en el caso de Costa Rica, este subsidio es mayor en las pensiones más altas que se dirigen a empleados públicos. Para el 2004, el coeficiente de concentración de las pensiones del RIVM fue del 0,40, menor a la desigualdad de los ingresos familiares con lo que apoya la reducción de la desigualdad, mientras que el de las pensiones del RPN alcanzó el 0,81 contribuyendo a incrementar la desigualdad.

Por otra parte, pese a que el país cuenta con un mercado de trabajo relativamente moderno donde predominan las relaciones salariales, lo que facilitaría la cobertura de este tipo de programas, aún cerca del 40% de los actuales trabajadores activos se encuentran excluidos de esta protección al no estar cotizando. Ello afecta en mayor medida a los trabajadores pertenecientes a hogares pobres, asalariados con empleos informales y trabajadores por cuenta propia, y plantea un gran desafío hacia el futuro cuando el peso de la población adulta mayor aumente y un porcentaje importante de ella no cuente con la protección adecuada. Las reformas emprendidas en las dos últimas décadas han buscado darle sostenibilidad financiera y reducir su impacto regresivo. Si bien el gasto asociado a ellas, se ha desacelerado en la última década, su impacto regresivo no se ha reducido y aún persiste el desafío de incluir a los trabajadores, asalariados y no asalariados, de ingresos bajos e inestables, tal como obliga la Ley de Protección al Trabajador.

Políticas sociales selectivas: en la última década, estas políticas absorben un décimo del gasto social. No todas las políticas de este tipo transfieren dinero a los beneficiarios pues incluyen también programas de cuidado infantil, alimentación complementaria,

capacitación, crédito y transferencias de capital (vivienda e infraestructura comunal). Dentro de estas políticas selectivas que transfieren dinero a los hogares, que absorben dos tercios de los recursos, dos son particularmente importantes por el giro que sufrió la política a partir del 2006, donde se pasó de una situación de contracción real de recursos a una situación donde se apuntalan financieramente de manera significativa.⁶ Entre el año 2000 y el 2005, los recursos asignados a los programas sociales selectivos que transfieren recursos corrientes en efectivo a los hogares se contrajeron un 27% en términos reales. Por el contrario, entre el 2006 y el 2009 se expandieron en términos reales un 123%. Los principales programas de este tipo son las pensiones no contributivas por monto básico y las ayudas monetarias para estudiar, como becas y transferencias condicionadas.

Pensiones no contributivas: La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas por monto básico, administradas por la CCSS y financiadas por el FODESAF. Este programa surge en 1975 con la creación del FODESAF y les da a los beneficiarios adicionalmente el acceso a los servicios de salud que brinda también la CCSS. Con la aprobación de la ley de protección del trabajador en el 2001 se le adicionan recursos buscando su universalidad, aunque estos no han llegado a ser significativos para tal fin. No es sino hasta la segunda mitad del decenio del 2000 que se le transfieren recursos significativos adicionales a través de transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Estos recursos adicionales se han dirigido no tanto para ampliar la cobertura, como para mejorar el subsidio mensual otorgado. De este modo, la pensión real entre julio del 2006 y julio del 2009 se ha más que duplicado.⁷ Este es un aumento sin precedentes en la historia del programa pues lo

⁶ Dentro de las políticas selectivas que transfieren dinero a los hogares, cerca de la mitad corresponde a una transferencia de capital (bono de la vivienda) y la otra mitad a transferencias corrientes. Estas últimas entonces representan un tercio de lo asignado en programas selectivos y equivalen al 15% de lo gastado en el pago de las pensiones contributivas. No obstante su importancia relativa aumenta en la segunda mitad del 2000, de modo que para el 2009 ya representan el un 5% del gasto social total, un 45% de lo asignado a programas sociales selectivos y equivale a una cuarta parte de los pagados en pensiones contributivas.

⁷ El monto mensual nominal de las pensiones se duplicó entre julio de 2006 y 2007, al pasar de ¢17.500 a ¢35.000. En marzo del año 2008 se incrementó a un monto de ¢57.500 y para febrero del 2009 llega a ¢66.125 (US\$ 132 aproximadamente).

común en el pasado fue el priorizar la cobertura en el marco de recursos relativamente estables, a costa incluso de reducciones reales en la pensión transferida.

Este aumento tiene un techo asociado con la pensión mínima del seguro contributivo de invalidez, vejez y muerte (RIVM), pues se debe evitar que ese aumento se transforme en un incentivo para evadir el aseguramiento contributivo a los regímenes de pensiones, sobre todo para los trabajadores no calificados (asalariados o independientes). Este techo ya se alcanzó, de modo que a partir del 2010 solo puede aumentar la pensión media si aumenta la pensión mínima del RIVM y si el régimen cuenta con más recursos. Esto significa también de parte del gobierno de la adquisición de una deuda de largo plazo (gasto no discrecional), cuyo incumplimiento en períodos recesivos pondría en aprietos a la CCSS. No obstante, el gobierno se comprometió como parte del Plan Escudo, y al igual que el programa AVANCEMOS que se mencionará más adelante, a mantener y ampliar esos recursos para el 2009 y mantenerlos para el 2010 como efectivamente hizo, aunque ya para el 2011 no muestran aumento real.

Si bien el programa tiene como su población meta a los adultos mayores de 64 años en situación de pobreza y sin cobertura contributiva por parte de la seguridad social, también contempla beneficiar a viudas, indigentes, huérfanos y personas con parálisis cerebral severa. No obstante, la proporción de los adultos mayores de 64 años entre los beneficiarios se ha mantenido en torno al 70%. Otra característica del programa es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de que ellas han tenido una inserción menor y más precaria en su vida activa. También el programa muestra un sesgo rural y hacia regiones periféricas, donde la proporción de beneficiarios en esas áreas supera a la proporción de población residente en ellas. Es un programa selectivo con buen enfoque y este enfoque no se deteriora en los últimos años pese a las mejoras en los montos transferidos. Casi dos de cada tres beneficiarios pertenece a los hogares pobres (pre transferencia) y un 83% se ubica entre los hogares pobres y vulnerables (Trejos, 2010b).

Becas y Avancemos: Se ha mostrado que un problema central que enfrenta el país es el relativo a la reducida permanencia y logro de los jóvenes en el sistema educativo, particularmente en la educación media. Para enfrentar el costo de oportunidad que

enfrentan los jóvenes y sus familias, al sacrificar ingreso potencial por asistir al colegio, se creó en 1998 el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y se le dotó de recursos provenientes del FODESAF. FONABE surge como un ente financiero adscrito al Ministerio de Educación Pública (MEP) y manejó recursos crecientes año a año a través de un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A partir del 2006 FONABE empieza a recibir recursos adicionales provenientes del presupuesto nacional, a través del MEP y ya para el segundo trimestre del 2007, por disposición de la Contraloría General de la República, el personal del FONABE se integra al MEP y los recursos presupuestarios se manejan como un programa dentro del presupuesto nacional.

Cabe señalar que FONABE no otorga becas solo a los estudiantes de secundaria, sino que incluye primaria, universitaria, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. También los estudiantes de secundaria tienen acceso, aunque más selectivamente, al comedor escolar y a un programa de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del servicio de transporte), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

En este contexto, se crea un programa de transferencias condicionadas, a partir de la segunda mitad del 2006, dirigido a jóvenes para que se mantengan en el colegio. Conocido como AVANCEMOS, aunque esta transferencia no es una beca, se traslapa con las becas de FONABE, por lo que su administración se le asigna esta institución junto al IMAS que tenía experiencia en un programa de ayudas monetarias a las familias para que sus hijos estudien. Con la introducción de AVANCEMOS, tanto FONABE como el IMAS reciben directamente del Ministerio de Hacienda recursos adicionales y sin pasar por el FODESAF hasta su reforma en el 2009.

Este programa se masifica en un plazo reducido, pasando de ocho mil beneficiarios en el 2006 a 187 mil en el 2010, lo que le ha acarreado no pocos problemas, agudizado por el cambio de autoridades coordinadoras. La participación de dos instituciones con lógicas de funcionamiento distintas, el FONABE pensando en los estudiantes y el IMAS en las familias, ha generado algunas duplicaciones iniciales. No obstante, la solución adoptada de trasladar el programa en su totalidad al IMAS a partir del 2009 no parece la mejor opción no solo por su capacidad operativa sino por la desvinculación con el sistema

educativo. En esta dirección, el control de la condicionalidad y el desarrollo de las otras modalidades propuestas pueden tener mayores dificultades de implementación, aunque como consecuencia positiva obligarán al IMAS a concentrarse en solo unos pocos programas.

Ya para el 2009 Avancemos aporta casi la mitad de las ayudas monetarias para estudiar y la mitad de los beneficiarios se siguen concentrando en la educación secundaria.⁸ La cobertura entre los estudiantes que asisten a la educación media pública ya alcanza a un tercio de ellos en el 2009, cuando cubría solo al 9% en el 2006. Pese a que la cobertura es aún limitada, cerca de un tercio de los estudiantes de colegios públicos, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. Casi la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares pobres y el 80% corresponde a hogares pobres y vulnerables (40% de los hogares de menores ingresos autónomos o pre transferencia. Entre las características de los becarios, las mujeres aparecen con cierto favorecimiento y se observa un sesgo hacia las zonas rurales, áreas que reciben una proporción de beneficiarios superior a su peso poblacional (Trejos, 2010b).

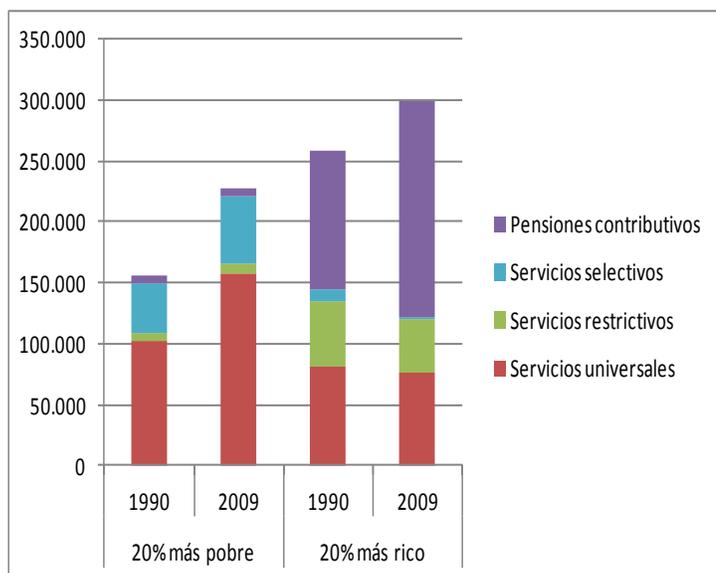
Es de esperar entonces, que ambos programas, pensiones no contributivas y ayudas para estudiar, hayan tenido efectos sobre la pobreza en la segunda mitad del decenio del 2000, tanto por el monto de recursos movilizados como porque efectivamente ha estado llegando a los hogares pobres. Estimaciones realizadas para el 2007, cuando la pobreza se redujo tres puntos porcentuales, luego de más de una década estancada en torno al 20% y se encontró que la mitad de esa reducción se podía atribuir a estos programas (Trejos, 2008; Sauma, 2008). Simulaciones similares para el 2009, realizadas para este informe, comparando la situación final con una situación hipotética donde el monto de la pensión era la prevaleciente en el 2006 y no existe AVANCEMOS, indica que la incidencia de la pobreza sería 1,1 puntos porcentuales más alta y que la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, sería de 0,2 puntos porcentuales superior de no haberse implementado esas medidas.

⁸ Al quitarle a FONABE los estudiantes de secundaria, su cliente principal, y mantenerle los recursos, estos se han canalizado a becas en primaria y preescolar, lo cual requiere de un análisis sobre su pertinencia, dada la universalidad existente de previo.

El gráfico 5 resume el impacto de la inversión social por habitante en dos puntos en el tiempo que encierran las dos últimas décadas donde la inversión social per cápita empieza a crecer pero sin lograr retornar los niveles de 1980. Para ello se ha considerado el monto y la distribución de la inversión social de los dos quintiles extremos, donde el primero corresponde bastante cerca con los pobres por ingresos insuficientes. La inversión social por persona creció más en el primer quintil que en el más rico, aunque es más alta en este último. La mayor inversión social por persona en el quintil más rico, se debe a las pensiones contributivas que aportan más

Gráfico 5
Costa Rica: magnitud y estructura de la inversión social per cápita real para los quintiles extremos de la distribución del ingreso familiar. 1990 y 2009
(En colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General)

Fuente: elaboración propia con base en Trejos (2010b).



III. PROPUESTA ESTRATÉGICA

El análisis desarrollado mostró que los resultados distributivos en las tres últimas décadas han sido mixtos: reducciones en la incidencia de la pobreza y aumento en la desigualdad, luego de una reducción inicial, para volver a sus niveles iniciales. La inversión social también ha estado aumentando, sin recuperar los niveles pre crisis y sin que su composición sea la óptima; además, las dificultades fiscales amenazan

de la mitad de la inversión social recibida por ellos. Este rubro es el único que crece en este estrato, de modo que sin su consideración, la inversión social per cápita estaría reduciéndose en términos reales y sería inferior a la recibida por el quintil más pobre. En el quintil más pobre, la inversión social por persona crece más, principalmente la relativa a los programas universales que aportan a su vez la mayor cantidad de recursos (en especie) que recibe ese estrato. Este grupo recibe a su vez la mayor proporción de los recursos aportados por los programas selectivos, aunque su dinamismo en las dos últimas décadas fue menor al de los programas universales, pese al repunte del último quinquenio.

su sostenibilidad financiera. A partir del análisis de algunos factores que explican los resultados distributivos es posible plantear un conjunto de recomendaciones. Antes parece necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, es claro que la estrategia de combate a la pobreza y a la desigualdad es en la práctica la estrategia de desarrollo del país que tiene a estos fines como sus objetivos centrales.

Un error común es pensar que el conjunto de políticas sociales selectivas “es” la estrategia de combate a la pobreza y la desigualdad. En segundo lugar, si bien el énfasis se ha puesto en la dimensión de privación material de la pobreza por la vía de los ingresos, es claro que es un fenómeno multidimensional que obliga a considerar otros aspectos como la impotencia (ausencia de voz) y la vulnerabilidad (económica, ambiental e individual). La ventaja de centrarse en el ingreso es que permite una vinculación más directa entre pobreza y desigualdad, sin ser el mismo fenómeno. Un aumento de los ingresos de los grupos más pobres, por encima de los otros grupos, reduce la pobreza y la desigualdad. A partir de estas consideraciones es posible establecer el siguiente decálogo de principios orientadores, concentrados principalmente en el enfrentamiento de la pobreza:⁹

- Es un esfuerzo de largo plazo
- No es responsabilidad exclusiva de la política social
- No es la única responsabilidad de la política social
- No es responsabilidad exclusiva del Estado
- La pobreza se combate en sus causas

⁹ Estos principios aparecen en el plan contra pobreza de la administración Figueres (CSS, 1996) y recogen aportes planteados por Sojo (1990 y 1994), Grynspan (1997) y CEPAL (2000c).

- La pobreza se combate integrando y escuchando a los pobres
- La pobreza demanda intervenciones integrales
- La pobreza impone intervenciones diferenciadas
- La búsqueda de eficiencia y eficacia es ineludible
- El seguimiento y la evaluación son componentes esenciales

A partir de estas consideraciones, es posible poner la atención en los siguientes objetivos básicos

3.1. Crecimiento económico elevado, sostenido e inclusivo

El combate a la pobreza no es responsabilidad exclusiva de la política social. Un crecimiento económico amplio, sostenido y sobre todo favorable a los pobres a través de la creación de empleos bien remunerados y la generación de activos para los pobres y el mejoramiento de su rentabilidad, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. El crecimiento medio de alrededor del 5% de las dos décadas pasadas ha resultado insuficiente y volátil de modo que no ha permitido mejoras sensibles en el mercado de trabajo. La meta sería la de alcanzar un crecimiento cercano al 7% anual, como el logrado en los años sesenta y setenta, que sea estable y que se difunda en las distintas actividades y zonas del país. Para ello existen un conjunto de acciones estratégicas a considerar.

Política económica con objetivos de empleo: las reformas económicas han relegado a la política económica al papel de garantizar los equilibrios macroeconómicos sin mayores intervenciones para promover actividades o sectores, excepto el exportador y el financiero, por considerar que ello introduce distorsiones en el mercado y en la asignación de recursos. Es necesario que la creación de empleo de calidad se restablezca como un objetivo central de las políticas, macro, meso y micro, y que estas sean evaluadas, tanto ex ante como ex post, por sus efectos en el empleo, la pobreza y la desigualdad, no solo en la estabilidad. Esto pasa por tener un sistema de indicadores sobre empleo, con periodicidad mensual, como condición

básica, y similar al resto de los indicadores que utilizan los definidores de las políticas económicas.¹⁰

Una política económica con objetivo de empleo debe promover la inversión privada y canalizarla hacia las zonas y actividades que generen mayores impactos distributivos: exportaciones de bienes y servicios intensivos en capital humano, junto a la promoción de encadenamientos con las actividades locales con la producción en pequeña escala. La inversión pública en infraestructura física y social debe complementar y facilitar esa inversión que permita, por ejemplo, la creación de empleo rural no agrícola.

Fomento a la inversión: el combate a la pobreza no es responsabilidad exclusiva del Estado. La inversión privada y la innovación tecnológica son los principales motores del crecimiento económico, el aumento del empleo, la mejora de las remuneraciones reales y de la rentabilidad de los activos en manos de los pobres. No obstante, su fomento requiere de un entorno económico y reglas claras, transparentes y estables, de una política fiscal, monetaria y cambiaria que garantice la estabilidad y de un sistema financiero desarrollado. También requiere que los mercados funcionen eficientemente, eliminando distorsiones como subvenciones a los grandes inversionistas, acuerdos o tratos especiales lícitos o ilícitos y protección de monopolios.

Pero no basta con el funcionamiento eficiente de los mercados, la política económica debe incorporar incentivos o señales para que los mercados favorezcan efectivamente a los grupos pobres. Es necesario entonces adoptar medidas especiales para garantizar que las micros y pequeñas empresas, que son reservorios importantes de familias en situación de pobreza, puedan participar de una manera eficaz en el mercado y con posibilidades de acumulación. Facilitarles el acceso efectivo al crédito, direccionar la demanda hacia sus productos, reducirles los costos de transacción en particular hacia el mercado externo, la capacitación en prácticas comerciales modernas, el apoyo para el mejoramiento tecnológico, las inversiones complementarias para facilitarles el acceso a los mercados, la reducción de las restricciones al sector informal y la corrección de los problemas de tenencia de la tierra o de registro

¹⁰ Recientemente se está avanzando en la generación de indicadores trimestrales, lo cual es un avance en la dirección correcta.

de la propiedad de sus activos en general, son algunas medidas en esta dirección.

El protagonismo del sector privado en la creación de oportunidades económicas no implica un papel subsidiario del Estado. La inversión pública puede y debe complementar la inversión privada para aumentar la competitividad y crear nuevas oportunidades de mercado. En particular, la inversión para la ampliación de la infraestructura, las comunicaciones y la energía, así como la inversión en capital humano especializado. Esta inversión pública debe ser parte de las medidas necesarias para compensar el sesgo urbano, y metropolitano, y promover el crecimiento agrícola y es fundamental lograr que esta inversión llegue efectivamente a las zonas más pobres, tanto urbanas como rurales. Ello implica el manejo del gasto público y la elaboración de los presupuestos con arreglo a las prioridades nacionales, establecidas a través de procesos participativos donde los pobres tengan efectiva voz, y que tengan en cuenta las cuestiones de género y el objetivo del combate a la pobreza.

Crecimiento liderado por las exportaciones: un país pequeño como Costa Rica, solo puede crecer en forma amplia y sostenida y en esa medida crear empleo y oportunidades a través del intercambio comercial. Eso es lo que ha venido haciendo desde mediados de los ochenta y debe seguirse fomentando las exportaciones pero buscando que los beneficios alcancen a una mayor cantidad de personas. En particular se requieren esfuerzos para que se continúe la atracción de inversiones externas directas en los sectores de tecnología de punta pero fomentando los encadenamientos internos con miras a la formación de “cluster” de exportación.

Ya sea a través de estas vinculaciones o por medio de otros tipos de asociación, es necesario promover la vinculación de las micros y pequeñas empresas al mercado internacional. Ello demanda de políticas específicas que reduzcan sus costos de transacción, como la ampliación del acceso a la Internet o la realización de ferias, que permitan el mejoramiento y control de la calidad de los productos y que apoyen la comercialización. En particular, los acuerdos de libre comercio que se han venido negociando y suscribiendo deben contemplar mecanismos para fomentar la participación de los negocios de pequeña escala.

Estos acuerdos y en general las políticas de liberalización comercial, pueden acarrear efectos negativos para pequeños productores que se ven imposibilitados de competir contra los productos externos. Esto es lo que aparentemente ha estado pasando con los pequeños productores de granos básicos, años atrás, y con los pequeños productores de cebolla y papa más recientemente. Para estos casos, es necesario diseñar políticas orientadas a compensar en forma planificada los costos transitorios que puedan recaer sobre los pobres, junto a programas paralelos de reconversión productiva o mejoras tecnológicas para aumentar la competitividad.

A pesar de que el mercado externo seguirá siendo el principal motor de crecimiento, ello no implica desdeñar el importante papel dinamizador que puede jugar el fomento del mercado interno, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de la producción en pequeña escala en manos de los pobres tienen ese mercado como destino único (como la mayoría de la producción agrícola) o se ocupa de la producción de bienes no transables internacionalmente (como construcción, comercio minorista, sodas y otros servicios a las personas). Esto implica no solo mejorar la calidad, productividad y rentabilidad de la producción en pequeña escala, sino también direccionar la demanda final, especialmente de los sectores medios y del Estado, hacia estos productos. Esto último demanda de un pacto fiscal, no solo del lado del monto, composición y asignación del gasto público como se comentó previamente, sino también del lado del financiamiento, con un sistema tributario que permita enfrentar el desequilibrio fiscal estructural con la contribución efectiva y en proporción directa con el beneficio obtenido del proceso de crecimiento.

Ingresos fiscales suficientes y recaudados con equidad: las restricciones fiscales para financiar las necesidades de infraestructura y la inversión social, reducen la competitividad del país y frenan la movilidad social y la búsqueda de la equidad. Aunque parte de las necesidades de infraestructura se pueden financiar con mecanismos de concesión de obra y endeudamiento externo, aún los recursos se tornan insuficientes. Un aumento de la carga tributaria, acorde con el desarrollo social del país, debe contemplar sus repercusiones distributivas. Por ello, junto al aumento de los impuestos al consumo a través de las reformas al impuesto sobre las ventas

(transformación en impuesto al valor agregado, ampliación de la base tributaria y de la tasa) que buscan aumentar los ingresos fiscales, se debe acompañar con un aumento del impuesto sobre los ingresos de las personas (impuesto dual) junto a una reducción de las exoneraciones a las empresas, para aumentar su impacto redistributivo y la equidad. Lo importante aquí es que todos los agentes contribuyan de acuerdo al beneficio obtenido del proceso de crecimiento. Ello debe ser acompañado de medidas específicas para aumentar la eficiencia del gasto público, mejorando la tramitología e incorporando las ventajas que las tecnologías de la información permiten.

Reducción de las desigualdades: existe un creciente acuerdo de que la desigualdad se transforma en un freno al crecimiento y limita las posibilidades de reducir la pobreza de ingresos. El crecimiento económico por sí solo puede tener un impacto cada vez más limitado en la reducción de la pobreza, conforme se eliminan las zonas blandas de pobreza, y puede demandar de muchos años para provocar cambios significativos como se ha visto en las últimas décadas. Para aumentar su impacto es necesario acompañarlo de mejoras en la distribución de los ingresos. Estas mejoras en la distribución de los ingresos deben provenir de aumentos mayores en los ingresos reales de los grupos más pobres, es decir, trabajadores agrícolas, asalariados no calificados de los sectores formales urbanos y trabajadores de actividades no agrícolas en pequeña escala, especialmente asalariados y autoempleados. En el corto plazo, la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad pasan por aumentar los ingresos de las familias de los estratos de menor ingreso a través de sus actividades productivas. Un programa de capacitación de jóvenes, hombres y mujeres, como el mencionado previamente, que permita aumentar el número de ocupados del hogar, su diversificación productiva y aumentar el empleo asalariado tiene un efecto directo en la reducción del riesgo de sufrir privación. Recuérdese que la forma más efectiva de reducir drásticamente el riesgo de pobreza de un hogar es incorporando exitosamente un segundo miembro al mercado de trabajo, aunque ello no implica que las acciones tendientes a mejorar los salarios medios reales no sean importantes.

Políticas de ingresos, en particular la política de fijación semestral de salarios mínimos puede jugar un papel relevante en la protección de los ingresos reales de los trabajadores menos cualificados y en la

promoción de ganancias reales en las remuneraciones acordes con mejoras en la productividad. Ello pasa por la aplicación de una política de salarios mínimos activa, como la aprobada por el Consejo Nacional de Salarios en octubre del 2011 y el enfrentamiento activo del incumplimiento en el pago de los salarios mínimos, como la Campaña Nacional que activó el Ministerio de trabajo a partir de agosto del 2010.

No obstante, la distribución de los ingresos refleja en última instancia la desigualdad existente en la distribución de los activos físicos, humanos, financieros y naturales, que determina también la productividad conjunta de los factores en manos de los pobres y en esa medida sus retribuciones. Como la pobreza hay que combatirla en sus causas, programas de acceso efectivo al crédito para las pequeñas y microempresas, incluido el autoempleo urbano y el campesinado, complementado con inversiones públicas para facilitar el acceso a los mercados, es la forma de lograr redistribuciones dinámicas de los activos financieros y físicos. Pero ello no basta y debe apoyarse con políticas que apoyen el mejoramiento de la productividad, en particular con el desarrollo de tecnologías apropiadas, semillas mejoradas, mejores técnicas de gestión, coaliciones para aprovechar economías de escala en la adquisición de insumos o mercadeo de productos, direccionamiento de la demanda, etc.

Una forma de lograr esto de manera sostenible es vincular estos establecimientos con los sectores dinámicos de la economía. La organización o creación de "clúster" con todo el apoyo integral necesario demanda de la participación de muchas instituciones públicas y privadas. En general programas de apoyo productivo existen en las instituciones del sector público pero estos tienden a estar desarticulados entre sí y con otras instituciones claves como INA, el Ministerio de Transportes, el Instituto de Turismo, el Ministerio de Comercio Exterior, los municipios, etc. Se requiere avanzar en el diseño de formas de gestión central, regional y local que permitan efectivamente este tipo de articulación para que produzca impacto. Estas formas de gestión deben incluir sistemas de seguimiento y evaluación de impacto. Para ello se debe trabajar con el territorio como la unidad en que se produce el desarrollo económico y social. No obstante, para que estas mejoras en productividad y rentabilidad beneficien a los trabajadores asalariados de las microempresas se requiere acompañar estas

acciones con una política de salarios mínimos activa y con una adecuada supervisión sobre el cumplimiento de los derechos y de la seguridad laboral.

Esfuerzos especiales deben realizarse en cuanto al activo tierra, ya que el país muestra una alta desigualdad en la distribución de la tierra, similar a la mayoría de los países de la región que se caracterizan por una también alta desigualdad en los ingresos. A esta alta desigualdad se suma problemas con respecto a los derechos de propiedad y el desplazamiento de las familias más pobres hacia tierras de escasa calidad agrícola y de vocación forestal. Ello demanda de intervenciones donde se combine el gasto público, reformas institucionales, particularmente en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), y la participación de los involucrados.

3.2. Ampliar la formación de capacidades en las personas

Las capacidades de las personas para satisfacer sus necesidades de consumo dependen de los activos humanos, físicos, financieros, naturales y sociales a su alcance. La creación de capital físico, financiero y el acceso al capital natural se asocia marcadamente con las posibilidades de acumulación y está en la esfera de las oportunidades. El capital humano es el principal activo de que dispone la población para salir de la pobreza y la política social juega aquí un papel fundamental si se busca atacar las causas generadoras de la pobreza. La política social es el principal instrumento en manos del Estado para incidir en la creación, el mantenimiento y la protección del capital humano de las personas, capital necesario tanto para garantizar tanto la competitividad internacional del país como para permitirles a las personas superar los umbrales de pobreza. En esta área, los programas sociales universales son los claves y ellos se complementan con algunos programas selectivos que facilitan el acceso a los primeros. Como el riesgo de sufrir pobreza se reduce marcadamente al aumentar el capital humano de los ocupados y el nivel de educación secundaria parece convertirse en el umbral mínimo para garantizar una inserción laboral de calidad, la meta debería ser la universalidad del logro en completar la secundaria para las nuevas generaciones. Pero como existen contingentes importantes de población joven que no lo logró, otra meta debería vincularse al establecimiento de programas de capacitación acorde en calidad y

cantidad para enfrentar esos vacíos. Esto apunta a acciones en el campo educativo y de la formación profesional.

Mejorar la calidad de los servicios sociales básicos: el combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social y los programas estatales de educación y salud son la columna central en la formación, mantenimiento y protección del capital humano, capital del que depende nuestra ventaja competitiva. Su carácter universal, su financiamiento y provisión estatal provienen de un consenso social de larga data. Gracias a ello se ha logrado llegar a una cobertura prácticamente universal, excepto en secundaria, y su principal desafío actual es la calidad del servicio ofrecido, calidad que vino a menos durante las restricciones fiscales de los años ochenta y cuya recuperación no se ha logrado de manera satisfactoria. Recuérdese que la búsqueda de eficiencia es ineludible como parte de la estrategia y que estos programas son la principal fuente de salario social entre los pobres.

Un compromiso real con la superación de la pobreza demanda de un tratamiento preferencial de las zonas más pobres buscando el acceso efectivo a servicios de excelencia en esos lugares, lo que pasa por una asignación de recursos más que proporcional en las zonas pobres, tratamientos especiales e información pertinente para evaluar su impacto. Recuérdese que la pobreza impone intervenciones integrales pero diferenciadas y que el seguimiento y la evaluación son componentes esenciales. Aunque se han realizado esfuerzos en esa dirección en el pasado, por ejemplo en educación con programas como el de Informática Educativa (PIE), el de Escuelas Urbano Marginales (PROMECUM) y el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMECE), y en salud, con los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS), falta mucho por avanzar en este campo para garantizar una igualdad de oportunidades para los pobres en la acumulación y mantenimiento de capital humano.

En el ámbito de la salud, el problema de calidad sigue vigente y se le agrega uno relativo a la sostenibilidad financiera. En tanto que en educación junto al problema de la calidad emerge también un importante problema de cobertura en preescolar y secundaria y de logro en primaria y secundaria, con fuertes brechas por estratos de ingreso y por zonas, que aluden a problemas de eficiencia interna del

sistema educativo, pese a contar con recursos crecientes en las dos últimas décadas.

Universalidad el logro en la educación secundaria: en una visión de enfrentamiento de la pobreza y la desigualdad de mediano o largo plazo se tiene que enfatizar la formación de capital humano entre los miembros más jóvenes de las familias pobres. Para lograrlo, no basta con un acceso adecuado a los servicios de salud y nutrición en la etapa de crecimiento y desarrollo o con el acceso a la educación primaria, como efectivamente se está produciendo, sino que una limitada cobertura en preescolar, reduce el logro en primaria y este bajo logro, más una limitada cobertura en secundaria, hace que los jóvenes de las familias pobres no logren acumular el suficiente capital humano para superar la pobreza. Romper este círculo reproductor de la pobreza implica una atención especial para mejorar la cobertura en preescolar y secundaria y mejorar el rendimiento o logro educativo como mecanismo para garantizar igualdad de oportunidades a la población infantil o menor de 18 años.

Se han propuesto distintos incentivos para que la población infantil acceda, se mantenga y triunfe en el sistema educativo formal, como parte de las políticas sociales selectivas: alimentación complementaria, becas, transporte, bono escolar, etc. El esfuerzo más importante desarrollado en los últimos años es el programa Avancemos como una transferencia condicionada a las familias, en su versión actual, para que los jóvenes se mantengan en la educación secundaria. Ello ha logrado mejorar los niveles de asistencia entre los adolescentes, quienes han sustituido trabajo por estudio. El desafío pendiente es cómo transformar esa asistencia escolar en logro efectivo. Para ello, parece necesario avanzar en intervenciones educativas más allá de las transferencias monetarias y que compensen el menor clima educativo de sus hogares y las restricciones típicas que enfrentan los jóvenes en las zonas rurales. Se requiere entonces incorporar formas novedosas de gestión sobre todo para las zonas rurales más apartadas (como telesecundaria), apoyos adicionales para el aprendizaje a los niños y jóvenes de hogares con bajo clima educativo, junto a mejoras en el valor agregado y la calidad de la educación, principalmente secundaria, para aumentar su atractivo en el estudiante y para reducir el costo de oportunidad para la familia. Estas mejoras en el valor agregado, significa el aporte de competencias técnicas (informática, inglés, y

destrezas específicas) para insertarse en empleos futuros con mejores ingresos.

Por otra parte, las familias con niños son las más vulnerables a sufrir el flagelo de la pobreza, precisamente en el momento que sus hijos deben acumular el capital humano necesario para superarla y ellos se encuentran entonces sobre representados entre los pobres. Ello señala la necesidad de introducir incentivos adicionales a las familias pobres con niños para garantizar el cuidado, el acceso, la retención y el logro.¹¹ Este incentivo puede tomar la forma de un programa de transferencias condicionadas dirigidas a las mujeres con hijos menores de edad. Las mujeres con hijos menores y en edad de estudiar (más allá de la secundaria que ya existe) recibirían una ayuda monetaria, junto a programas de capacitación para las madres contra la obligación de velar por el uso adecuado de los servicios de salud y educación y controlando tanto por el acceso como por el logro.

Este paquete integraría los otros incentivos existentes en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que reforzarían los que implementa el Ministerio de Educación Pública (MEP) en su programa de equidad (alimentación complementaria, becas y transporte) y de cuidado de la primera infancia (centros infantiles del Ministerio de Salud). Este paquete se puede complementar con otros programas como los de apoyo productivo, bono de la vivienda y pensiones no contributivas para los ancianos del hogar, particularmente para las familias en pobreza extrema. Aunque el trabajo infantil tiene una menor extensión en el país, es claro que es más frecuente en las zonas rurales y en actividades agrícolas y se debe sustituir por el estudio de los niños y adolescentes. Este tipo de programas apoyaría su erradicación y constituye un área que no se debe descuidar.

Aumentar la empleabilidad de los jóvenes y las mujeres: en el corto plazo, se tiene una masa de jóvenes y mujeres (jóvenes o no), que no lograron acumular el capital humano suficiente para una inserción de calidad en el mercado de trabajo y experimentan altos grados de desempleo, inserciones muy precarias en el mercado de trabajo o

¹¹ Cerca de un 30% de los niños de los hogares pobres no logra completar la primaria (Trejos, 2006a), de modo que para buscar el logro en secundaria se debe garantizar la universalidad del logro en primaria.

en todo caso situaciones de alto riesgo social. Para estos jóvenes y mujeres no jóvenes a cargo de los hogares, retornar al sistema educativo formal no es una opción, y la forma de mejorar su empleabilidad es a través de la capacitación. Se requiere un programa de capacitación de jóvenes, y mujeres, de calidad y que responda a las necesidades del sector productivo.

Las mujeres sin al menos educación media completa, que participan menos y de manera menos exitosa en el mercado de trabajo, enfrentan barreras asociadas con su limitado nivel educativo, que las confina al autoempleo o el servicio doméstico a tiempo parcial y la capacitación acorde con los requerimientos del sector productivo resulta fundamental para abrirles las opciones a empleos de calidad. Para ellas, no solo la reducida educación se torna en una barrera de entrada al mercado de trabajo, sino también la necesidad de atender y cuidar sus hijos menores o a otros miembros que requieran cuidado como los adultos mayores. Una red de cuidado que aglutine la oferta estatal y la amplíe buscando formas más efectivas, de menor costo y mayor integración, como podrían ser subsidios a la demanda, es una opción a desarrollar como se está planteando en la actualidad. Para las zonas rurales dispersas, lo que parece viable es un programa de transferencias condicionadas que apoye la formación de capital humano de los hijos, junto a la llegada de recursos al hogar que promuevan también el desarrollo de pequeños emprendimientos. Un programa de transferencias condicionadas con capacitación para las madres (de alfabetización en adelante) para que sean mejores maestras y doctoras, junto a programas de educación preescolar a distancia (telekinder, maestra itinerante, etc.) o de niveles superiores es un área a promover. Un programa de este tipo puede ser particularmente útil en los territorios indígenas, incorporando las especificidades necesarias.

Pese a que existe un marco legal que lo facilitaría (Ley de atención a las mujeres en condiciones de pobreza), este tipo de programas no se ha logrado implementar adecuadamente. Aunque un programa de transferencias condicionadas de este tipo tiende a reforzar y recargar los roles tradicionales de las mujeres, apoya la formación de capital humano entre la población infantil y permitiría acceder a las mujeres a la capacitación al tiempo que apuntala sus ingresos. Al estar condicionado a la edad de los hijos, establece claramente mecanismos de salida, pero

requiere una fuerte condicionalidad en el uso de los servicios de salud primaria para que tenga efecto.

Ampliar las opciones de educación post secundaria de calidad y pertinencia: conforme se torne exitosa el mayor acceso y logro en secundaria, habrá una creciente presión por opciones de educación post secundaria. Estas opciones, que no son exclusivamente universitarias, ni provistas por el estado, aunque si reguladas y apoyadas financieramente por este (subsidio y crédito a la demanda), deben ser de calidad y pertinentes a las necesidades del mercado. Es decir, que aporten a la competitividad de la economía y en esa medida, que los graduandos encuentren opciones de empleo en el mercado de trabajo. Ello apuntaría al aumento de la oferta de trabajadores calificados, con lo cual se facilita la movilidad social, la reducción intergeneracional de la pobreza y se aporta a una mejora en el grado de equidad en la distribución del ingreso, a través de una contención relativa del premio salarial para los más educados.

Garantizar un albergue seguro, saludable, digno y agradable: la vivienda y los servicios asociados con ella, determinan la calidad de vida de las personas, ofrecen seguridad, puede ser un potencial activo productivo, mejorar el rendimiento de otros activos físicos o el acceso a activos financieros, y favorece la acumulación, mantenimiento y protección del capital humano. El acceso a una vivienda propia, si bien no garantiza que ella sea segura o adecuada al tamaño de la familia, si otorga un importante nivel de seguridad ante pérdidas repentinas de ingresos y puede transformarse en un importante activo productivo o favorecer el acceso o rendimiento de otros. Por ejemplo, la gran mayoría de las mujeres a cargo de micronegocios no agrícolas desarrollan su actividad en su vivienda.

A partir de las reformas del Sistema Financiero de la Vivienda en 1987, con la creación del Fondo Nacional del Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) y la instauración del Bono Familiar para la Vivienda (BFV) se pasó de una política de subsidio a las tasas de interés que favorecían principalmente a los grupos medios y altos de las zonas urbanas, a un subsidio monetario con cargo al presupuesto nacional y al FODESAF, más transparente y con mayor capacidad de llegar a los grupos más pobres. Esta política no obstante requiere de reformas para mejorar el impacto en los grupos pobres. A pesar de definir un grupo meta muy amplio, hasta el percentil ochenta,

muestra filtraciones importantes con un bajo enfoque en los grupos pobres que son la población meta del FODESAF (Trejos, 2010b), junto a problemas de transparencia, parcialidad y desigualdad en la postulación y asignación del subsidio (Grynspan y Meléndez, 1999). Los desarrollos urbanísticos financiados han promovido la segregación de los pobres y el desarraigo con pérdidas de las redes sociales que aumentan la vulnerabilidad (FUPROVI, 2009). Se han desarrollado proyectos en zonas previamente invadidas que enfrentan un alto riesgo ambiental y la selección de beneficiarios con criterios clientelistas han incentivado la creación de nuevos asentamientos precarios. Problemas de morosidad y titulación tampoco han estado ausentes. Dado que las familias pobres muestran una capacidad de ahorro muy volátil pero una gran propensión a canalizarlo hacia mejoras de vivienda, también puede pensarse en establecer programas de vivienda progresiva con mayor capacidad de cobertura, pero rescatando las lecciones de los intentos fallidos del pasado. También se requiere la modernización tecnológica en la construcción de viviendas para reducir costos y avanzar a modalidades de vivienda vertical dada la escasez y alto costo de los terrenos, así como desarrollar modalidades de ahorro crédito que permitan a las familias del noveno decil de la distribución del ingreso, acceder a soluciones de vivienda a través del sistema financiero.

Los servicios asociados a la vivienda, en particular el suministro de agua potable y electricidad; los servicios de disposición de excretas y basura; y más recientemente los servicios de comunicación y conectividad, impactan sobre las posibilidades de acumulación, mantenimiento y protección del capital humano de los hogares por su efecto en la salud y en las facilidades de aprendizaje de los jóvenes. El suministro de agua y electricidad, han seguido un principio universalista y han logrado una amplia cobertura. Su bajo costo de provisión pública hace que el no acceso prevaletante en las zonas rurales, afecte casi exclusivamente a los grupos pobres, responda a problemas de oferta y muestra la necesidad de buscar formas no tradicionales de provisión menos costosas. En el caso del agua, los acueductos rurales, de amplia participación comunal, y los municipales, enfrentan también un problema adicional de calidad, problema que adquirió relevancia con la reaparición del cólera en la región centroamericana. Mejoras en su calidad demanda revisar las políticas de tarifación para que reflejen

adecuadamente el costo de provisión, permitan su control de calidad, aunque contemplen subsidios a los más pobres o a los consumos mínimos.

Una escasa cobertura del alcantarillado público, aún dentro de las principales ciudades de país, suplantado por sistemas de tanque séptico que encarecen las soluciones habitacionales y con un inadecuado tratamiento de las aguas residuales, plantea un problema de salud pública que se agravará en el futuro y que afectará a la población de todos los estratos de ingreso, pero en particular a los más pobres de las zonas urbanas. En las zonas rurales, los programas de saneamiento básico de vieja data y amplio alcance han minimizado el problema de salud, aunque la diarrea entre los menores sigue siendo uno de los principales riesgos para la creación y mantenimiento del capital humano entre los pobres. La disposición adecuada de la basura, muestra una disparidad de situaciones propia de la disparidad de capacidades existentes entre los municipios de los cuales depende. Solo recientemente se ha empezado con experiencias de tratamientos que sean ambientalmente adecuadas y entre tanto, son las familias más pobres las que sufren los mayores problemas de la contaminación que el tratamiento inadecuado genera.

3.3. Ampliar la protección social de la población

Pese a que el acceso a la seguridad social es bastante extendido entre la población, es claro que los que se encuentran en situación de pobreza tienden a tener simultáneamente una menor protección. Ello demanda de acciones para aumentar su protección. La meta será el de la cobertura universal de los principales riesgos a través de la combinación de opciones contributivas y no contributivas o sustentadas en ingresos generales del gobierno.

Mejorar los mecanismos de acceso a la seguridad social: el país ha sido muy éxito en lograr cubrir los riesgos de la enfermedad entre la población en general y la trabajadora en particular, combinando el aseguramiento directo asociado con el puesto de trabajo con formas colectivas, individuales voluntarias, familiares, estatales y una red de atención primaria generalizada. No obstante, este sistema no cubre adecuadamente a los trabajadores temporales de las cosechas, en la mayoría migrantes, por lo que cabe pensar en un sistema de aseguramiento colectivo temporal, como el que

existe para los riesgos del trabajo. Ello junto con las certificaciones laborales para exportar productos a la Unión Europea, permite el cumplimiento de la seguridad social y del salario mínimo, aunque pone en situación de desventaja a los migrantes en situación irregular. Por ello se requiere avanzar hacia una política migratoria que permita el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de estos trabajadores.

Menor éxito se ha logrado en el cubrimiento de los riesgos de la vejez, donde esos otros mecanismos no los cubren, y los excluye además del sistema de capitalización individual como segundo pilar del sistema de pensiones. La opción ha sido el acceso a un sistema de pensiones no contributivas por monto básico. Este sistema, si bien ha mejorado el monto del subsidio de manera importante en los últimos años, su cobertura es incompleta y se torna muy oneroso en el largo plazo por el envejecimiento de la población. En esta dirección, reforzar el subsidio para el aseguramiento contributivo puede ser más barato en el largo plazo y una medida más apropiada sobre todo para los asalariados de los negocios informales y de pequeña escala y su inclusión en el segundo pilar. También, si se pone la atención en el trabajo precario y en el trabajo doméstico, esto es, en los trabajadores asalariados de empresas formales y de los hogares pero sin protección social, es claro que queda un espacio para lograr el aseguramiento correspondiente por la vía de un mayor control. En esa dirección, las acciones de la CCSS en su estrategia de fortalecimiento de la cobertura contributiva a través del Programa Estratégico de Cobertura de Inspección, conocido como PRECIN e implementado a partir del 2007, deben mantenerse y fortalecerse. Este esfuerzo debe complementarse con una mayor capacidad de inspección por parte del Ministerio de Trabajo más allá del control del cumplimiento del salario mínimo.

Fuera de las acciones para aumentar la cobertura efectiva de estos riesgos de la vejez, está el problema de la desigual distribución de sus beneficios. Ello implica medidas para garantizar la sostenibilidad financiera del RIVM y acciones tendientes a evitar retrocesos en las reformas emprendidas a los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional. Como estas últimas seguirán presionando por largo tiempo las finanzas públicas y los recursos asignados a los programas sociales, es necesario buscarles fuentes de financiamiento que disminuyan su impacto regresivo. Similar desprotección se

cuenta con respecto a los riesgos del desempleo y la transformación del Fondo de Capitalización Laboral en un verdadero seguro de desempleo parece la opción más clara a seguir.

Aumentar el impacto de los programas selectivos:

los programas selectivos o focalizados son aquellos dirigidos a grupos meta específicos, principalmente grupos pobres, buscando atender alguna vulnerabilidad específica y que les permita integrarse a la corriente principal de desarrollo del país. A menudo se confunden estos programas con la estrategia de combate a la pobreza, cuando se ha visto que la mayor parte del ingreso social que reciben de los pobres no proviene de ellos y que el ingreso social solo es uno de los medios para enfrentar los distintos componentes de la pobreza. Recuérdese que el combate a la pobreza no es responsabilidad ni exclusiva ni la única de la política social. En el caso costarricense, el financiamiento de estos programas proviene principalmente, aunque no exclusiva, ni en todos los casos, del FODESAF, fondo reforzado con la reforma de 2009, y son ejecutados por una amplia gama de instituciones estatales.

Su diseño y ejecución atomizada impide en general las intervenciones integrales y la adaptación a las especificidades locales, promueve la duplicación de esfuerzos y las filtraciones y, el control de la calidad, el seguimiento y la evaluación son prácticas desconocidas o incipientes, tanto dentro del FODESAF como en las entidades ejecutoras. Como la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos es ineludible, se requiere mejorar la capacidad técnica del FODESAF en el seguimiento y la evaluación, racionalizar la inversión canalizada a través de los programas selectivos y el establecer una instancia rectora con efectivo poder de coordinación e integración, lo que pasa por contar con sistemas de información y selección adecuados. Como estos programas son de varios tipos, cada uno de ellos agrega desafíos adicionales por enfrentar y algunos ya han sido mencionados previamente.

Unos programas son ***promocionales*** ya que buscan enfrentar alguna dificultad por el lado de la demanda para que las personas, especialmente de menor edad, puedan acceder efectivamente a los programas universales de salud y educación, esto es, a la acumulación de capital humano. Son programas complementarios de los universales y su eficiencia dependerá de la cobertura alcanzada por los últimos.

Dentro de ellos destacan los que proveen incentivos para que los niños de hogares pobres accedan y permanezcan en el sistema educativo (alimentación complementaria, becas, transporte, útiles y uniformes, acceso automático a los servicios de salud, apoyo directo a los padres, etc.). Ellos tienen una alta cobertura, aunque el de alimentación complementaria (comedores escolares), que de paso es el que absorbe la mayor cantidad de recursos, requiere de un mayor apoyo para mejorar la calidad en proporción directa con el grado de pobreza y reducir las filtraciones.

Dentro de ellos también se encuentran los programas dirigidos a la población preescolar (centros infantiles del Ministerio de salud), que buscan facilitar el acceso a los servicios de salud (inmunización, control del crecimiento, nutrición y desarrollo) y ofrecer el desarrollo de destrezas psicomotoras para mejorar el aprendizaje futuro. Estos programas carecen de una cobertura adecuada y su ampliación debería ser una prioridad si se busca garantizar la acumulación de capital humano entre los niños de hogares pobres y facilitar la inserción de las mujeres pobres al mercado de trabajo. Recuérdese que las familias pobres se caracterizan por mayores tamaños que son resultado de una mayor cantidad de niños. Como los programas promocionales apuntan a enfrentar problemas estructurales de la pobreza, atacando las causas generadoras y reproductoras de la pobreza, su financiamiento debería ser estable y estar asegurado. Ello no implica necesariamente una dependencia financiera permanente del FODESAF, aunque si es claro que el seguimiento y la evaluación y el uso eficiente y eficaz de los recursos es indispensable de promover.

Otros programas selectivos de carácter promocional son los de apoyo productivo. Aquí se incluyen los programas de microcréditos como PRONAMYPE y los ejecutados por el IMAS, los de capacitación como los Talleres Públicos o programas de capacitación a mujeres jefas de hogar, los de entregas de activos, como los asentamientos agrícolas del IDA, los de reconversión productiva de pequeños agricultores a cargo del CNP y el MAG, etc. Estos programas se dirigen a la población en edad y capacidad de trabajar y buscan entregarles activos a los pobres o mejorar su rendimiento. Su principal limitación es de escala, con lo cual no permiten tener impacto significativo sobre la población pobre, aunque problemas de diseño no están tampoco ausentes,

donde sobresale la ausencia de enfoque integrales donde se considere, entre otros elementos, los mercados en que se insertan. El establecimiento de fondos de garantía u otras formas de compartir el riesgo parece ser la dirección hacia donde deben canalizarse los esfuerzos para acceder a recursos del sistema financiero. Teniendo en cuenta estos aspectos y que tanto el INA como el IDA, MAG o CNP tienen sus propios recursos para brindar capacitación, asesoría técnica, financiamiento o tierra, estos programas son o deberían ser menos dependientes del financiamiento que pueda ofrecer el FODESAF.

Otros programas selectivos tienen un objetivo más de protección y serían parte de una Red de Protección Social que busca reducir la vulnerabilidad. Dentro de ellos están los **programas compensatorios** que como su nombre lo indica intentan compensar las pérdidas temporales de ingreso producto de las crisis económicas o de las reformas económicas. Esta compensación tiene el fin último de proteger los activos de los pobres o empobrecidos para que puedan posteriormente y por sus propios medios superar los umbrales de pobreza. Dentro de ellos se encuentran los programas de empleo de emergencia, alimentos por trabajo y de subsidios para capacitación de desempleados que ejecuta el Ministerio de Trabajo y las ayudas económicas urgentes del IMAS. Estos programas otorgan ayudas temporales contra obligaciones de los beneficiarios y deben activarse en momentos de crisis o ajustes fuertes por lo que su financiamiento debe ser anti cíclico. Como el FODESAF tiene un financiamiento pro cíclico, es necesario que cuente con alguna holgura o flexibilidad para asignar los recursos cuando estos programas lo requieren.

Los programas **asistenciales** forman también parte de la Red de Protección Social y van dirigidos a garantizar cierta capacidad mínima de consumo a aquellos que de forma permanente no pueden generar sus propios ingresos, por lo que la ayuda no requiere de una contrapartida del beneficiario. Dentro de ellos sobresale el régimen no contributivo de pensiones para adultos mayores, huérfanos y discapacitados extremos y algunos programas de ayuda del IMAS y los programas del CNREE y CONAPAM. Como representan un compromiso financiero de largo plazo, su financiamiento debe ser estable y seguro, como hasta ahora lo ha contado el régimen no contributivo. Los problemas principales por resolver aquí son las filtraciones hacia personas

no pobres, que no permiten tener la cobertura completa y la magnitud del subsidio que no responde a criterios técnicos, con lo cual tiende a decrecer en términos reales en el tiempo y que no permite ni siquiera garantizar una ingesta de calorías mínimamente adecuada.

El resto de los **programas de protección** van dirigidos a grupos vulnerables, que por su condición sufren problemas de exclusión o riesgo social. Dentro de ellos destacan programas dirigidos a mujeres (INAMU), niños y jóvenes en riesgo social (PANI), indígenas (CONAI), discapacitados (CNREE), entre otros. Tiene en general un carácter promocional, pero el financiamiento del FODESAF debería discriminar y dirigirse solo a aquellos programas donde la vulnerabilidad y la exclusión se asocian directamente con la pobreza.

Finalmente se encuentran **programas de desarrollo local** cuya selectividad es geográfica y lo que buscan es el apoyo al a través del financiamiento de pequeñas obras comunales. Estos programas se pueden integrar con programas compensatorios de generación de empleo, crear la infraestructura física para otros programas y son de larga tradición dentro del IMAS. Proveen un espacio importante para crear también capital social, redes sociales y activación de la voz de los pobres a través del fomento de la participación y la capacitación para el trabajo en grupo. También pueden constituirse en un catalizador de la inversión de las distintas instituciones públicas a nivel local y en esa dirección pueden tener una dependencia menor de los recursos del FODESAF.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*: 2010. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Barahona, Manuel; Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. 1999. "La Política Social Costarricense y las Reformas Económicas, 1983-1997" En Carlos Conejo, Henri Mora y Juan Rafael Vargas (editores): *Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1983 – 1998*. Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA.

Barquero, Jorge y Juan D. Trejos. 2004. "Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica: 1987 – 2002". *Revista Electrónica Población y Salud en Mesoamérica*, Vol. 2, No. 1, artículo 4, julio – diciembre 2004. (Versión en español).

Barreix, Alberto; Martín Bes y Jerónimo Roca. 2009. *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington D. C., EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo y EUROSocial, sector fiscalidad.

Bolaños, Rodrigo. 2002. "Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense". En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 2010. *Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Consejo del Sector Social (CSS). 1996. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza: hacia una sociedad integrada por las oportunidades*. San José, Costa Rica: Master Litho S.A.

García-Huidobro, Guillermo; Alberto Hintermeister; José Galán y Molly Pollack. 1990. *La deuda social en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo.

Garnier, Leonardo y Laura Cristina Blanco. 2010. *Costa Rica: un país subdesarrollado casi exitoso*. San José, Costa Rica: Uruk Editores S. A.

Garnier, Leonardo; Roberto Hidalgo; Guillermo Monge y Juan Diego Trejos. 1991. *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. Una alternativa para el Desarrollo*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

Gindling, T. H. 2011. *Can minimum wage changes help explain falling education wage premiums in Latin America?* Background paper for the World Bank report: Education and Skills for the 21st Century in LAC.

Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. San Salvador, El Salvador: FUSADES.

Gindling, T. H. y Luis A. Oviedo. 2008. *Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica*. Revista de la CEPAL, No. 94, abril, pp. 121 – 132.

Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2008. “¿Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?”. En INEC (editor): *Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco Mundial, Centro Centroamericano de Población, Programa Estado de la Nación e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Libro electrónico.

Grynspan, Rebeca. 1997. “La pobreza en América Latina y Estrategias para Superarla”. En Rafael Mejía Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen (editores): *Pobreza, Exclusión y Política Social*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Costa Rica), Universidad de Utrecht de la Países Bajos y UNESCO.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. *Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, Costa Rica: Editorama S. A. para el PNUD.

Gindling, T. H. y Juan D. Trejos. 2005. “Accounting for Changing Earnings Inequality in Costa Rica, 1980 –

99”. *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 5, July 2005, pp. 898 – 926.

Grynspan, Rebeca y Dennis Meléndez. 1999. *El Factor Institucional en Reformas a la Política de Vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica*. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 81. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Jiménez, Ronulfo y Víctor Hugo Céspedes. 2007. “La desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica: 1988 - 2004”. En Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): *Distribución del ingreso en Costa Rica: 1988 - 2004*. VI Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Martínez, Juliana. 2005. *Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: avance hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones*. Ponencia preparada para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.

Rodríguez, Ennio, 2011. “La desigualdad creciente como reto de las políticas económicas”. En CEDAL (editor): *Desigualdad y pobreza en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).

Rodríguez, Andrés y José E. Angulo. 2002. “El sistema tributario y aduanero: una visión de conjunto”. En Fernando Herrero (editor): *El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Rovira, Jorge (compilador). 1983. *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José, Costa Rica: Editorial EUNED.

Saborío, Milagro y Adrián Rodríguez. 2006. “Análisis comparativo del bienestar de los hogares rurales y urbanos”. En INEC (compilador): *Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco Mundial, Centro Centroamericano de Población, Programa Estado de la Nación e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Libro electrónico.

Sauma, Pablo. 2009. *Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Sauma, Pablo. 2010. *La Desigualdad en Costa Rica*. Documento Nacional del Informe: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. San José, Costa Rica: Editorama S. A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Seligson, Mitchell; Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. 1997. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas". En José Vicente Zevallos (editor): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sojo, Ana. 1990. "Naturaleza y selectividad de la Política Social". *Revista de la CEPAL*, No. 41 (enero).

Sojo, Ana. 1994. *La política social selectiva de la región revisitada*. Documento mimeografiado elaborado para el UNRISD como apoyo a las actividades preparatorias de la Cumbre Social.

Taylor-Dormond, Marvin. 1997. *Income Redistribution through the Fiscal System: A Study on the incidence of taxes and public expenditure in Costa Rica*. Tesis doctoral Carleton University. Mimeo. Ontario, Canadá.

_____. 1991. "El Estado y la Pobreza en Costa Rica". *Revista de la CEPAL*, núm. 43, pp. 131 – 148.

Trejos, Juan Diego. 2011b. *La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010*. Informe preparado para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego. 2011a. *Propuesta gubernamental sobre la política de salarios mínimos en Costa Rica*. Documento preparado para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como apoyo de la Organización Internacional del Trabajo en la generación de

insumos para la discusión de la nueva política de salarios mínimos por parte del Consejo Nacional de Salarios.

Trejos, Juan Diego. 2010a. "Caso de Costa Rica". En Emilio Klein (coordinador): *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: FAO, OIT, CEPAL.

Trejos, Juan Diego. 2010b. *La inversión social durante la recesión del 2009*. Informe preparado para el Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego. 2010c. *Los salarios mínimos en Costa Rica: información básica y evolución reciente 1995-2009*. San José, Costa Rica: informe no publicado preparado para el Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.

Trejos, Juan Diego. 2009b. "Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos". En Jürgen Weller (Compilador): *Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica*. CEPAL – Colección Documentos de Proyecto. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Trejos, Juan Diego. 2008b. *Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza*. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego. 2008a. *Basic Social Services: Achievements and Bottlenecks since 1950*. Background paper for UNRISD Report on Combating Poverty and Inequality.

Trejos, Juan Diego. 2007. "¿A quién beneficia el gasto social en Costa Rica?". En Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): *Distribución del ingreso en Costa Rica: 1988 - 2004*. VI Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Trejos, Juan Diego. 2006b. "Pobreza y gasto público social en Costa Rica". En Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): *Pobreza en Costa Rica*. III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Trejos, Juan Diego. 2006a. "La Situación de la pobreza en Costa Rica y los principales retos a asumir". En Fernando Herrero y Gladys González (editores): *Pobreza. Talón de Aquiles del Desarrollo Costarricense*. San José, Costa Rica. PROCESOS.

Trejos, Juan Diego. 2000. "Cambios distributivos durante las reformas económicas", en Anabelle Ulate (compiladora): *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica – CEPAL. 2000.

Trejos, Juan Diego. 1995. *La Pobreza en Costa Rica: Una síntesis cuantitativa*. Documentos de Trabajo No, 172. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Villasuso, Juan Manuel. 2000. "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica", en Anabelle Ulate (compiladora): *Empleo, crecimiento y equidad: los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica – CEPAL. 2000.