UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

iiCE
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

LA POBREZA EN COSTA RICA

ESTUDIOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

Tomo II

Juan Diego Trejos Solórzano
Compilador

339.460.972.86
P739p

La pobreza en Costa Rica : estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, tomo II / Juan Diego Trejos Solórzano, compilador.

--1. ed.-- San José, C.R. : Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 2011. xiii, 718 p. : il.

ISBN 978-9968-824-08-8

1. POBREZA – COSTA RICA. I. Trejos Solórzano, Juan Diego, comp.

CIP/2290
CC/SIBDI.UCR

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
Universidad de Costa Rica

La Pobreza en Costa Rica: Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Tomo II.

Producción y edición:

Juan Diego Trejos Solórzano,
Compilador.

Comité editorial:

Lic. Juan Diego Trejos Solórzano.
Bach. Rudolf Lücke Bolaños
Lic. Isabel Monge Madrigal
Bach. Xinia Víquez Pérez

Diseño de la portada:
Marisol Castro

Diagramación:
Rosa Elena Cerdas Benavides

Revisión Filológica:
Bach. Ana Isabel Hernández González

Impresión:
Imprenta Lara Segura S.A.
©2011 Investigaciones en
Ciencias Económicas
Universidad de Costa Rica,
San José Costa Rica

Primera Edición, Marzo 2011

Imagen de la Portada tomada de la pintura "Un lugar en Cartago" de Isabel Monge Madrigal

CONTENIDOS

III. LA POBREZA Y GRUPOS ESPECÍFICOS DE POBLACIÓN

13. Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica. 1987-2002 — 1
Juan Diego Trejos S. , Jorge Barquero B.

14. La feminización de la pobreza en Costa Rica — 51
Juan Diego Trejos S.

15. Inmigración internacional y pobreza en Costa Rica — 75
Juan Diego Trejos S.

16. Pobreza Infantily equidad social. — 109
Juan Diego Trejos S.

17. La pobreza entre los Adultos Mayores — 147
Juan Diego Trejos S.

IV. EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA EN COSTA RICA

18. Reducción de la pobreza en Costa Rica: Impacto de las politicas públicas. — 215
Juan Diego Trejos S., Juliana Martínez., Mitchell Selligson.

19. El Estado y la pobreza en Costa Rica. — 325
Marvin Taylor D.

20. Focalización y pobreza en Costa Rica: los programas del sector promoción y asistencia social. — 361
Juan Diego Trejos S.

21. La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS. — 465
Juan Diego Trejos S., María Inés Sáenz V.

22. Costa Rica la respuesta estatal frente a la pobreza: Instituciones, programas y recursos. 513
Juan Diego Trejos S.

23. Pobreza y protección social en Costa Rica: 1995-2005. 589
Juan Diego Trejos S.

24. Componentes de una estrategia contra la pobreza. 679
Juan Diego Trejos S.

PRESENTACIÓN

Para entender la importancia de los trabajos que presentamos en este libro sobre el estudio de la pobreza en Costa Rica, es necesario ubicar la acción del IICE en el contexto nacional e internacional de las décadas pasadas, en las que se gestaron estas investigaciones. La resolución 1710 de las Naciones Unidas declaró los años sesenta como la Década del Desarrollo, con el objetivo de lograr tasas de crecimiento de al menos 5por ciento para los países en desarrollo. El acento de las políticas recayó sobre la industrialización basada en la sustitución de importaciones. La ayuda externa se vio como un instrumento capaz de transformar a las sociedades en desarrollo, partiendo de la premisa de que el crecimiento económico traería consigo el desarrollo político y social. En lo social e institucional, el énfasis recayó en la instauración de la planificación y en planes de reforma agraria.

Desde el punto de vista del crecimiento, los resultados fueron positivos, si se considera que en esa década los países en desarrollo crecieron a un ritmo de 5.6 por ciento anual, comparado con 5.0 por ciento de los países desarrollados. El flujo de recursos hacia la industria hizo que, a lo largo de la década, la producción industrial creciera a un ritmo tres veces mayor que el producto agrícola, en los países en desarrollo, lo que trajo como consecuencia importantes cambios en sus estructuras sociales y de producción. El proceso de urbanización y el surgimiento de nuevos grupos de poder son dos consecuencias de ese fenómeno.

A pesar del logro en el crecimiento, ya desde inicios de los setenta surgen preocupaciones por el hecho de que la pobreza seguía afectando aproximadamente a un tercio de la población de los países en desarrollo, incluso ante un incremento de 50% en el ingreso por habitante en esa primera década.

El hecho es que ese crecimiento se distribuyó en forma muy desigual entre países y dentro de estos. Adquiere así importancia el tema de la distribución del ingreso e inclusive se plantea la dicotomía entre las metas de crecimiento y distribución. En los setentas, el énfasis de las teorías del desarrollo recae en las políticas. Es decir, se parte del supuesto de que los países menos desarrollados lo son por políticas desacertadas. Resurge la teoría neoclásica de corregir las imperfecciones del mercado, según la cual

el problema estaba en poner los principales precios de la economía (tipos de cambio, tasas de interés y salarios) a derecho, mediante la intervención estatal. Esta década estuvo marcada por aumentos dramáticos en el precio del petróleo, que subió de menos de US$3 el barril en 1972 a US$30 en 1980, y por el colapso del sistema monetario internacional.

Al finalizar esta década de los setentas, la población urbana ya representaba el 51 por ciento de la total en los países de ingresos medios, en comparación con 37 por ciento en 1960; la esperanza de vida al nacer había aumentado de 54 años a 61 años; el producto per cápita casi se había duplicado al pasar de US$802 en 1960 a US$1.521 en 1980; y el alfabetismo ya alcanzaba al 71 por ciento de la población adulta, mucho mayor que el 54 porciento de 1960. Pero la pobreza persistía.

Centroamérica y Costa Rica no estuvieron exentas de las transformaciones anteriores y la investigación en lo social privilegió los temas de la distribución del ingreso, la generación de empleo y el funcionamiento de los mercados de trabajo. El IICE presenta su primera investigación sobre la distribución del ingreso en 1973, con información de una encuesta realizada por el propio instituto en 1971, ya que las encuestas que se efectuaron entre 1966 y 1971 bajo el Programa de Encuesta Centroamericana de Hogares recopilaron información fundamentalmente de empleo, desempleo y salarios. Después del trabajo pionero del IICE, en 1976 se inició el Sistema Permanente de Encuestas de Hogares conjuntamente entre la entonces Dirección General de Estadística y Censos y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Como lo señala Juan Diego Trejos en la Introducción a este libro, esas encuestas incorporaron información limitada sobre el ingreso de los hogares.

La crisis económica internacional de inicios de los ochenta sometió a prueba la capacidad del análisis económico para medir las consecuencias sobre un fenómeno que, si bien se manifestaba en magnitudes preocupantes en las dos décadas precedentes, adquiere dimensiones dramáticas en sólo dos años: la pobreza. La crisis golpeó particularmente a América Latina, cuyo producto por habitante disminuyó en 8.3 por ciento durante esa década, alcanzando la disminución más de 20 por ciento en ocho países. Por ello, se le ha denominado la década perdida.

En Costa Rica, entre 1980 y 1982 el producto por habitante cayó 15%, el salario real disminuyó 40%, el desempleo aumentó de 5,9 % a 9,4% y la pobreza se extendió de 30% a 54% de los hogares. Los años siguientes fueron de intensos ajustes para corregir los profundos desequilibrios macroeconómicos y al tiempo compensar el acentuado retroceso en la situación social. Es dentro de ese contexto que el IICE asume la iniciativa de proveer la información y las herramientas conceptuales y metodológicas para el análisis de la pobreza en Costa Rica. Se inicia así un período de gran actividad de investigación académica que le aportó al país valiosísimos estudios, los cuales permitieron aproximar la situación real de la pobreza, indagar sobre sus causas y ofrecer criterios para la formulación de políticas públicas que permitan reducir la incidencia de ese flagelo.

La encuestas realizadas por el IICE en 1984 y 1986 generaron información clave para ahondar en dimensiones antes no exploradas adecuadamente de la pobreza en Costa Rica y para estudiar las consecuencias de la crisis de inicios de esa década. Los dos primeros capítulos de este libro aportan un resumen muy lúcido de los desarrollos teóricos y conceptuales para entender, definir y medir la pobreza.

Paralelamente al inicio de la crisis, las Encuestas de Hogares sufren modificaciones metodológicas que permitieron mejorar las estimaciones de pobreza, pero planteaban problemas de comparación. A ese respecto, se realizaron investigaciones en el IICE con metodologías orientadas a superar esas limitaciones, como el artículo de Sauma y Trejos, que se incluye en el Capítulo 3, el cual utiliza los conceptos de renta primaria y renta total y recurre al método de imputación de ingresos por información faltante. También se ensayaron enfoques que intentan superar la influencia de los juicios de valor implícitos en la comparación de niveles de pobreza en períodos distintos (Capítulo 4).

La segunda parte del Tomo I ofrece una visión de la riqueza del análisis efectuado por el IICE en la década de los noventa e inicios del dos mil para medir la pobreza en diferentes contextos e identificar sus determinantes desde distintos enfoques metodológicos, incluyendo la línea de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y el método integrado. También se cuantifica el salario social y se determina su papel compensatorio en los grupos vulnerables (Capítulo 5) y se examina con amplitud la relación entre pobreza y capital humano (Capítulo 10). El primer tomo concluye con un ensayo de configuración de un mapa de carencias críticas a nivel de distrito (Capítulo 12).

En la primera parte del Tomo II se examina la relación entre la pobreza y el ciclo generacional de las familias, en búsqueda de factores que expliquen los cambios experimentados en los niveles de pobreza en Costa Rica (Capítulo 13); y se ahonda en la forma en que la pobreza afecta a distintos grupos etarios, entre ellos a los niños y adolescentes (Capítulo 16) y a los adultos mayores (Capítulo 17), aplicando el concepto de carencias críticas. Siempre relacionado con el tema de la función social reproductiva, en el Capítulo 14 se trata la pobreza desde el ángulo de la mujer. Completa esta parte un análisis del efecto que la inmigración internacional puede haber tenido en el estancamiento de la pobreza en la segunda mitad de los 90 (Capítulo 15).

La última parte del Tomo II recoge un conjunto de investigaciones sobre políticas públicas para el combate de la pobreza. Aquí se compilan ensayos donde se analiza el papel de políticas sociales medulares que le permitieron a Costa Rica reducir sustancialmente los niveles de pobreza entre los siglos IXX y XX y lograr mejoras dramáticas en el nivel de vida; además también se recogen trabajos que ofrecen análisis de enfoques distintos para combatir la pobreza, entre ellos los universales y los focalizados en segmentos específicos de la población. Se evalúan el diseño institucional, los programas, los recursos, los criterios de selección de beneficiarios y los resultados en dos décadas en que el país experimentó cambios muy importantes, algunos originados en el contexto internacional y otros internamente. Se concluye con una sugerente propuesta de estrategia contra la pobreza, derivada de la investigación de más de dos décadas. Las lecciones aprendidas constituyen un insumo invaluable para continuar

luchando contra el flagelo de la pobreza, que aún afecta a cerca de la quinta parte de la población.

En algunos capítulos pueden encontrarse conceptos y resúmenes introductorios de la pobreza que se repiten, pero que se mantuvieron en el texto de manera que el lector interesado en algún tema en particular disponga de la información en un solo capítulo.

Quiero resaltar que la contribución del IICE al país va más allá del resultado y el impacto de sus investigaciones en las decisiones de política pública. Tan importante como lo anterior, es la formación de jóvenes investigadores comprometidos con el análisis científico de la realidad y los problemas nacionales. Muchos de ellos han desempeñado cargos públicos después de su paso por el Instituto, pero queda en ellos la huella del tratamiento científico y riguroso de los problemas que demandan soluciones. Otros han mantenido un vínculo con el IICE, agregándole a las investigaciones ese importante ingrediente de madurez intelectual que da la experiencia. De allí que los trabajos del IICE no sólo han hecho importantes aportes conceptuales y metodológicos al conocimiento, sino que también han tenido una decidida influencia en las políticas públicas.

Confiamos en que la publicación de este conjunto de investigaciones, cuidadosamente seleccionadas de entre las muchas realizadas por el IICE entre los años ochenta y el 2006, será de gran utilidad para académicos, funcionarios públicos, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y todas aquellas personas interesadas en el tema de la pobreza, sea desde el ángulo de su estudio o de la toma de decisiones que contribuyan a combatirla.

Max Alberto Soto
Director

LOS AUTORES DE ESTE TOMO

Jorge A. Barquero B.

M.Sc. en Sociología, es docente del Departamento de Sociología e investigador del Centro Centroamericano de Población (CCP), ambos de la Universidad de Costa Rica.

Juan Diego Trejos Solórzano

Economista, con una licenciatura en la Universidad de Costa Rica. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, del cual ha sido subdirector y director.

Juliana Martínez F.

Doctora en Sociología de la Universidad de Pittsburgh, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Mitchell A. Seligson, Ph. D

Es Centennial Professor de Ciencias Políticas y Director del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt. Al momento de escribir este artículo se desempeñaba como profesor de ciencias políticas en la Universidad de Pittsburgh y director del Centro de Estudios de América Latina.

Marvin Taylor – Dormond

Tiene un Ph. D. en economía obtenido en la Universidad de Carlenton y la Universidad de Ottawa. Actualmente es director del Grupo de Evaluación Independiente (IEG-IFC) del Banco Mundial. Al momento de escribir este artículo se desempeñaba como Jefe de Estudios y Políticas del Banco Centroamericano de Integración Económica en Tegucigalpa, Honduras.

María Inés Sáenz Vega

Con estudios en bióloga y estadística en la Universidad de Costa Rica, es especialista en el diseño, ejecución y procesamiento de encuestas, particularmente a los hogares. Al momento de redactar este informe se desempeñaba como investigadora del instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

x

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) tiene una larga tradición en el estudio del fenómeno de la pobreza en el país. En la década de los años setenta inició sus investigaciones en torno a la desigualdad en la distribución de los ingresos entre los hogares con una encuesta especialmente diseñada con ese fin. Pero no es sino al arrancar el decenio de los años ochenta y envueltos en una de las peores crisis económicas del siglo veinte, cuando la preocupación por la desigualdad relativa se traslada al ámbito de la desigualdad absoluta o pobreza. En ese momento, la información estadística era limitada, así como la tecnología para manipularla. Las encuestas de hogares que realizaba la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), hoy Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) estaban dando sus primeros pasos, con un énfasis en la medición del empleo y el desempleo y con una limitada cobertura sobre los ingresos de los hogares.

En la primera mitad de ese decenio, gracias a dos proyectos de investigación coordinados por el suscrito, se tuvo la oportunidad de realizar dos encuestas a los hogares con cobertura nacional y con una medición más integral de los ingresos de los hogares. Ello permitió las primeras estimaciones sobre la incidencia de la pobreza en el país por parte del IICE. La primera encuesta se realizó en 1983 enfatizando el tema del acceso a los programas sociales como parte de un proyecto de investigación sobre el impacto distributivo del gasto social y que contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. La segunda encuesta se realizó en el año 1986, con el fin de analizar explícitamente el proceso de empobrecimiento provocado por la crisis de la primera parte de los años ochenta. Esta investigación contó con el apoyo financiero del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Estas encuestas no solo permitieron las primeras aproximaciones a la pobreza sino que ofrecieron una base de información única para desarrollar distintas investigaciones. También estos proyectos de investigación permitieron involucrar a jóvenes investigadores que estaban concluyendo sus estudios de licenciatura, los cuales, en su mayoría emprendieron después, estudios de posgrado, donde aprovecharon estas bases para sus

trabajos de graduación. Varios de los artículos en esta recopilación son fruto de ese esfuerzo y de su trabajo posterior al regreso de los estudios de posgrado.

En esa misma época, inicios de los ochenta, en un tercer proyecto regional coordinado por la sede de la CEPAL en México y en el cual IICE participó bajo mi dirección, se precisó la metodología para la medición de la pobreza en el país, desarrollando la primera canasta básica de alimentos y la definición de las líneas de pobreza respectivas. Esto provocó que al revisarse el programa de encuestas a los hogares por parte del hoy Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a mediados de los ochenta, la medición y publicación de estimaciones sobre pobreza, se tornara más regular a partir del año 1987. Dicha situación permitió al IICE, gracias a una cooperación estrecha que se mantiene con el INEC desde esa época, contar con información periódica para realizar sus investigaciones sobre el tema. Esa es la fuente primaria principal de las investigaciones que se han realizado posteriormente, con la excepción de unas pocas que han utilizado también las encuestas de ingresos y gastos que, de manera más esporádica (1988 y 2004) ha realizado esa institución, así como el censo del año 2000.

Con el acceso a esas bases de información y con la mejora tecnológica que significó la aparición de las computadoras personales y su creciente perfeccionamiento, la investigación sobre el fenómeno de la pobreza ha seguido su curso y para inicios del 2000 se instaura como un programa de investigación dentro del IICE. Con este programa también se promueve permanentemente la realización de tesis de grado sobre el tema y la formación de jóvenes investigadores que posteriormente desarrollan su trabajo profesional en alguna institución nacional o internacional.

Esta labor investigativa, que se acerca aceleradamente a las tres décadas, ha dejado un conjunto de trabajos que el IICE ha buscado recopilar y poner a disposición de los interesados en esta temática, particularmente porque muchos de ellos son de difícil acceso. Aunque estos trabajos tienen distintos momentos y horizontes temporales, pueden ser útiles para aquellos que incursionan en el estudio de la pobreza o para los que desean conocer la situación en algún momento de la historia reciente del país.

Esta recopilación se ha concretado en un libro con cerca de novecientas páginas, veinticuatro capítulos y cuatro secciones. Para hacerlo manejable se ha acordado presentarlo en dos tomos de dos apartados cada uno. Cada libro contempla doce capítulos divididos en dos secciones. La primera parte del tomo I se ocupa de trabajos enfocados en temas más conceptuales y metodológicos; mientras que en la segunda se presentan trabajos de análisis empíricos más generales sobre las características y evolución de la pobreza en sus distintas aproximaciones. El tomo dos incluye otras dos secciones y 12 capítulos adicionales. La primera sección se ocupa del análisis de la pobreza siguiendo una perspectiva más asociada con el ciclo de vida de las personas y de los hogares. El último apartado se concentra en el tema de las políticas para su enfrentamiento.

La recopilación ha sido ardua, sobre todo para llegar a una versión electrónica de todos los trabajos, como punto de partida para su publicación. Esta labor editorial ha recaído en María Inés Vega Sáenz, quien a su vez ha participado en la mayoría de los estudios aquí presentados. No solo tuvo una activa participación en las encuestas realizadas por el IICE a inicios de los ochenta, sino que también sobre ella ha recaído la mayor parte de los trabajos de procesamiento de esas encuestas y las del INEC. Sin su colaboración probablemente muchas de las investigaciones aquí presentadas no se hubiesen concretado y, sin duda, la presente publicación no existiría. Para ella, nuestro más profundo agradecimiento.

Juan Diego Trejos Solórzano
Compilador

Sección III.

LA POBREZA Y GRUPOS ESPECÍFICOS DE POBLACIÓN

TIPOS DE HOGAR, CICLO DE VIDA FAMILIAR Y POBREZA EN COSTA RICA 1987-2002[1]

13

Jorge A. Barquero B. y Juan Diego Trejos S.***

El propósito de este estudio fue el de explorar las condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica en Costa Rica, a partir del análisis de los cambios en los tipos de hogar y el ciclo de vida de las familias en condiciones de pobreza, mediante la utilización de información de las encuestas de hogares de 1987, 1994 y 2002.

Los principales hallazgos revelan modificaciones importantes en la estructura y composición de los hogares y familias en el período de estudio, asociado a cambios en la dinámica sociodemográfica de la sociedad costarricense.

La evolución en la incidencia de la pobreza por tipo de hogar, muestra que ésta es mayor entre los hogares nucleares que cuentan con hijos y al convertirse en monoparentales. La incidencia es más alta en 1987, se reduce para 1994 y prácticamente se mantiene para el 2002.

No obstante que en todas las fases del ciclo de vida familiar, la incidencia de la pobreza disminuyó en el período 1987-1994, en el período más reciente al 2002 la incidencia es mayor en las etapas en que las familias poseen más hijos dependientes menores de 18 años, lo que expone a estas familias a una mayor vulnerabilidad a situaciones de pobreza.

Los hogares y familias con mayor riesgo de vulnerabilidad ante la pobreza, se hallaron entre aquellos con mayor cantidad de miembros dependientes menores de edad y jefeados por mujeres.

---

1 Se presentó inicialmente como ponencia en la TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL POBLACION DEL ISTMO CENTROAMERICANO, organizada por el CCP en el 2003 y publicado en: Revista Electrónica Población y Salud en Mesoamérica, 2(1), artículo 4, Julio-Setiembre 2004. http://ccp.ucr.ac./revista/

* Docente e investigador del Departamento de Sociología y del Centro Centroamericano de Población (CCP), Universidad de Costa Rica.

** Docente e investigador de la Escuela de Economía y del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica.

No se encontraron evidencias significativas para afirmar que el estancamiento observado en los niveles de pobreza en el país hasta el 2002, fuese producto de los cambios encontrados en los patrones familiares, aunque ciertamente se hace necesario profundizar en el análisis de las interrelaciones entre pobreza y cambios demográficos.

13.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es explorar la problemática de la vulnerabilidad sociodemográfica en Costa Rica, a partir del análisis de la composición y cambios en los hogares más pobres, mediante dos conceptos: el Tipo de Hogar y el Ciclo de Vida de la Familia, operacionalizados en variables con base en la información de las Encuestas de Hogares de 1987, 1994 y 2002.

Las tipologías de hogar o familia (tipo de hogar) aluden a la composición de los arreglos familiares y no familiares, dentro de cada hogar, a partir de las relaciones de parentesco entre sus miembros con respecto a una persona de referencia, que por lo general es aquella considerada como jefe o jefa del hogar.

El ciclo de vida de las familias alude a las diversas fases o etapas por las que suelen pasar los arreglos familiares, desde la constitución de un núcleo inicial (pareja con o sin hijos), pasando por distintos momentos de cambio de acuerdo al crecimiento del grupo inicial y a las edades de sus miembros, hasta la disolución de dicho núcleo o su dispersión en nuevos núcleos y arreglos familiares. Ambos conceptos están asociados a patrones demográficos y socioculturales como la nupcialidad, la fecundidad, la mortalidad, las estrategias de sobrevivencia, prácticas culturales de convivencia o cohabitación, las condiciones materiales de vida y el nivel socioeconómico de los miembros del hogar o familia.

La hipótesis que se maneja en este trabajo, más bien de carácter exploratorio, es la de que el tipo de hogar y la fase del ciclo de vida familiar pueden verse también como una expresión de las condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica, que se agrava en los hogares en condición de pobreza. Dicha vulnerabilidad expone a los hogares y sus miembros a mayores riesgos de exclusión social y facilitan la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Luego de esta introducción, este trabajo se compone de una primera sección donde se reseña la evolución de la pobreza en Costa Rica y las principales características de los pobres; en la sección siguiente se presentan las principales orientaciones conceptuales y metodológicas que guían el trabajo; en la siguiente se describen los hogares totales con base en las dos variables de estudio: ciclo de vida del hogar (CVH) y tipo de hogar (TH); en la quinta sección se profundiza en los principales hallazgos sobre la pobreza de acuerdo al CVH y las características de los miembros que las componen; y finalmente se resumen las principales conclusiones del estudio.

13.2. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA

La medición de la pobreza en el país ha privilegiado el método indirecto o de la línea de pobreza. En este, los ingresos del hogar por miembro, como indicador de los recursos del hogar o capacidad potencial de satisfacer las necesidades básicas, se confrontan con una línea de pobreza que refleja el costo por miembro para el hogar de adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Si el ingreso familiar per cápita es menor a la línea de pobreza, el hogar y sus miembros se consideran en situación de pobreza. La síntesis siguiente y las mediciones realizadas por tipo y ciclo del hogar se basan en esta aproximación metodológica.

13.2.1. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Desde una perspectiva temporal amplia, las informaciones disponibles sobre la evolución de la pobreza muestran que su incidencia ha marchado a la par del ciclo económico. Durante la década de los sesenta, la pobreza se reduce de cerca del 50% en 1961 a un poco más de una cuarta parte de las familias en 1971, en el marco de un fuerte crecimiento económico (Piñera, 1979; Fields, 1980). Durante el decenio de los setenta, la incidencia de la pobreza continuó su tendencia descendente, aunque a ritmos diferentes según la fuente y también como parte de un período de crecimiento económico (CEPAL, 1991; Trejos, 1995b). Esta vinculación con el ciclo económico es más clara durante los años ochenta, cuando los grupos urbanos asalariados de baja calificación se mostraron como los

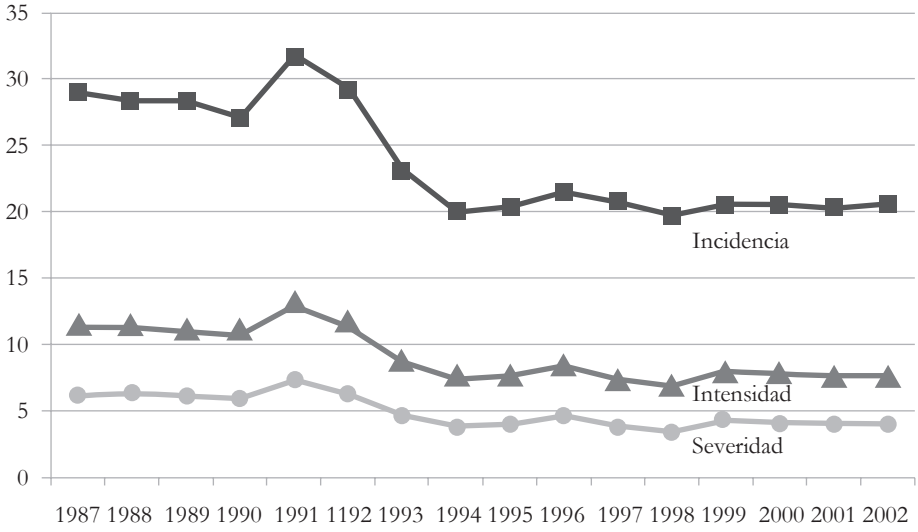
más vulnerables a la crisis de inicios de los ochenta (Sauma y Trejos, 1990; Seligson, Martínez y Trejos, 1997).

La incidencia de la pobreza aumenta fuertemente durante la crisis de inicios de los años ochenta y, aunque luego este proceso se revierte, tiende a incrementarse con menos intensidad durante los ajustes recesivos de 1990/91 y 1995/96 (Céspedes y Jiménez, 1995; Trejos, 2000a). Este patrón se reproduce aún si se utilizan distintas líneas de pobreza o se ajustan los ingresos por subdeclaración o por falta de respuesta y se mantiene tanto para la incidencia como para la intensidad y la profundidad (Sauma y Garnier, 1998; Trejos, 2000a; Trejos y Montiel, 1999).

Si la pobreza se define como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades materiales básicas de la familia y para su medición se acude a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el panorama de su evolución durante los últimos dieciséis años se resume en el gráfico 13.1[2]. Según esta información, la incidencia de la pobreza medida como el porcentaje de familias bajo los umbrales de pobreza, desciende pasando de afectar al 29% de las familias en 1987 a solo el 20% siete años más tarde (1994), con un incremento coyuntural pero importante, durante 1991.

2 Estas estimaciones oficiales de la pobreza, surgen del uso de líneas de pobreza diferenciadas por zona, que se confrontan con los ingresos familiares per cápita, sin consideración de escalas equivalentes. Los ingresos se ajustan por zona para corregir posible subdeclaración y omisión de rubros, aunque no se imputan los ingresos no reportados y se excluyen las familias que se reportan sin ingresos corrientes (DGEC, 1996). Para el año 2002, las líneas de pobreza mensuales por persona son de 28.895 colones ($80) para la zona urbana y de 22.714 colones ($63) para la zona rural. Las de pobreza extrema o indigencia se sitúan en los 13.255 colones ($37) para la zona urbana y los 11.530 ($32) para el rural

GRÁFICO 13.1
COSTA RICA: EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA (FAMILIAS)



Fuente: INEC, Encuesta de hogares

A partir de ese año y por los siguientes ocho, la incidencia de la pobreza se estanca oscilando entre el 20% y el 21%. Este estancamiento se produce a pesar de que la economía creció, la inversión social per cápita se expandió y el empleo también aumentó (Proyecto Estado de la Nación, 2002). Cabe destacar que esta evolución de la pobreza es similar tanto si la atención se pone en el ámbito urbano como en la zona rural. También se mantiene la misma evolución si se consideran las personas en vez de las familias o si se enfoca en la pobreza extrema. Finalmente y como se muestra en el gráfico 13.1, la misma dinámica se reproduce cuando la atención se pone en otros indicadores de la pobreza, como la intensidad y la severidad, que son más sensibles a los cambios distributivos[3]. Este último resultado permite a su vez centrarse solo en la incidencia de la pobreza para evaluar el posible impacto de las variables demográficas, resumidas en el ciclo de vida y el tipo del hogar, en el estancamiento de la pobreza.

3 La intensidad de la pobreza considera tanto la proporción de pobres (incidencia) como su nivel de pobreza en términos de cuánto se alejan sus ingresos del umbral de pobreza (qué tan pobres son). La severidad de la pobreza considera ambos aspectos, solo que les da un mayor peso (ponderación) a las familias cuánto más pobres son.

Los datos del gráfico 13.1 corroboran lo señalado en el párrafo previo y cabe resaltar dos resultados. El primero tiene que ver con la ausencia de un proceso de empobrecimiento durante las reformas económicas que se enfatizan a partir de mediados de los ochenta, fuera de los episodios recesivos señalados. Este resultado ha sido explicado por el efecto favorable de las reformas en el sector agrícola (Morley y Álvarez, 1992), por el papel de los salarios mínimos (Sauma y Garnier, 1998), por el mantenimiento de bajos niveles de desempleo que posibilitaron aumentos en los salarios reales (Sauma y Vargas, 2000) y por la gradualidad y especificidad de las reformas que no contemplaron, entre otras cosas, despidos masivos de empleados públicos por procesos de privatización (Trejos, 2000a). En efecto y como apoyo a esta última hipótesis, no existe evidencia cuantitativa ni cualitativa sobre la irrupción de los llamados "nuevos pobres", esto es, sectores medios empobrecidos por las reformas, especialmente ex-empleados públicos (Sojo, 1997).

El segundo resultado tiene que ver con el estancamiento de la incidencia de la pobreza alrededor del 20% de las familias durante los últimos ocho años y a pesar del crecimiento económico. Según Trejos (2002a) varias son las explicaciones que se han delineado para explicar este estancamiento en la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza desde el año 1994. La primera alude a la magnitud y calidad del crecimiento económico. En cuanto a la magnitud se alude que un crecimiento económico insuficiente no permite que mejoren los ingresos reales de los trabajadores y en esa medida los ingresos reales de los hogares. En cuanto a la calidad del crecimiento se señala que si este es excluyente o concentrado en ciertas actividades que demandan principalmente trabajadores calificados, ello no permite crear empleos para los trabajadores menos calificados que son los que conforman los hogares más pobres.

Una segunda explicación del estancamiento de la pobreza se refiere al deterioro del capital humano de la población activa. El argumento es que la crisis de los años ochenta redujo sensiblemente la cobertura de la educación secundaria y esta baja cobertura se ha mantenido hasta principios de los años noventa cuando se recuperan los niveles de cobertura existentes antes de la crisis de la deuda (Trejos, 2000b). Así a partir de mediados de los años noventa se estarían incorporando al mercado de trabajo mayoritariamente personas que no han completado la educación secundaria y en esa medida no cuentan con el capital humano suficiente para obtener ingresos que les permitan superar

los umbrales de pobreza[4]. Esto estaría mostrando los efectos a mediano plazo de deterioros en la política social, particularmente la educativa, resultados que podrían estarse apoyando también por una fuerte inmigración de trabajadores con menor perfil educativo.

Una tercera explicación apunta al tema distributivo. Si la desigualdad en la distribución de los ingresos familiares está aumentando, apoyado por un posible crecimiento económico excluyente y concentrador, las mejoras en los ingresos reales promedios no estarían beneficiando a los grupos más pobres y en esa medida no les permitirían superar los umbrales de pobreza. Una cuarta explicación pone la atención en los cambios metodológicos en las encuestas de hogares. Se indica que la actualización de la muestra en el año 1999 puede explicar la ausencia de reducción de la pobreza en ese año y apoyar así la tendencia estacionaria.

Finalmente, dentro de las principales explicaciones esbozadas se encuentra la presión migratoria. El argumento es que una inmigración fuerte no permite aumentos en los ingresos reales a menos que la producción crezca fuerte y sostenidamente. Pero además, si esa inmigración es de trabajadores no calificados, como parece ser la inmigración nicaragüense, presiona más intensamente en los ingresos y posibilidades de empleo de los trabajadores locales menos calificados que son precisamente los más propensos a sufrir el flagelo de la pobreza[5]. A estos argumentos sobre los posibles efectos negativos de una fuerte inmigración de personas menos calificadas, reducción en los salarios reales y aumento del desempleo, habría que contraponer un argumento positivo, que normalmente se ignora, y es que la inmigración aumenta la dotación de factores y en esa medida la frontera de posibilidades de producción.

De las explicaciones esbozadas previamente, un pobre crecimiento económico, el estancamiento en la formación de capital humano y, más recientemente,

---

4 CEPAL (1998) ha estimado que los trabajadores jóvenes requieren por lo menos secundaria completa (12 o 13 años de educación en el caso de Costa Rica) para tener una probabilidad del 80% o más de superar o no caer en la pobreza.

5 Ello supone una relación de sustitución entre ambos tipos de trabajadores. No obstante, si los inmigrantes vienen a realizar tareas que los locales menos calificados ya no quieren ejecutar, la relación es de complementariedad y podría ser compatible con aumentos en el empleo y los ingresos de los trabajadores locales.

el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso se tornan como los principales factores explicativos. La inmigración nicaragüense no parece aportar significativamente al estancamiento, aspecto que es corroborado por investigaciones más recientes (Barquero y Vargas, 2004), ni tampoco los cambios en las muestra parecen aportar en esa dirección.

En este trabajo se busca explorar una nueva línea de explicación vinculada con los cambios demográficos. Si la incidencia o riesgo de pobreza aumenta conforme la población y las familias envejecen, entonces, sin cambios en la incidencia de la pobreza, el estancamiento puede surgir de un cambio en la estructura demográfica hacia personas y hogares más "viejos". Los jefes de hogar de mayor edad presentan crecientes problemas para mantenerse en el mercado de trabajo y en ausencia de una adecuada cobertura de la seguridad social aumenta el riesgo de caer por debajo de los umbrales de pobreza. Pero también la presencia de recomposiciones de los hogares hacia organizaciones que los hacen más vulnerables a la pobreza, como los monoparentales, en particular los que están a cargo de mujeres, y los unipersonales, pueden aportar en la explicación demográfica del estancamiento. La propuesta seguida en este trabajo es la de utilizar el ciclo de vida del hogar y el tipo de hogar como variables que resumen los posibles cambios demográficos que repercuten sobre la pobreza.

13.2.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES

Distintos estudios sobre la pobreza, como los citados previamente, tienden a corroborar el perfil sociodemográfico de los hogares pobres: el predominio de la pobreza en la zona rural, hogares de mayor tamaño por la mayor cantidad de niños y con presencia creciente de jefatura femenina; inserciones precoces y menos exitosas al mercado de trabajo, asociadas con abandonos tempranos del sistema educativo, más claro para los hombres, quienes ostentan bajos niveles educativos, en tanto que las mujeres, también con baja educación, tienden a participar con menor intensidad en el mercado de trabajo (Trejos, 1990). El reducido capital humano de las mujeres limita sus posibilidades de inserción, en tanto que la presencia de niños se convierte en una barrera para entrar al mercado de trabajo, a no ser que otras mujeres más jóvenes puedan sustituirlas en ese papel, aunque a costa de las posibilidades de acumulación de capital humano en las últimas (Trejos y Montiel, 1999).

El acceso y mantenimiento de los niños en la educación primaria es bastante generalizado, tanto entre las familias pobres urbanas como rurales, aunque el acceso y retención en la educación media ya presenta grandes brechas zonales y por estrato de ingreso (Rama, 1994). Ello no sucede con el acceso a los servicios de salud, donde la existencia de un sistema nacional permite una amplia cobertura incluso entre las familias pobres rurales (Sauma y Trejos, 1999). Aunque el acceso al sistema educativo ha mejorado entre los pobres durante la última década, aún se torna insuficiente para garantizarles a los jóvenes de esos hogares la acumulación del capital humano necesario para superar en el futuro los umbrales de pobreza[6].

Junto al protagonismo de la educación en la determinación de las probabilidades de pobreza, la inserción en los sectores en que la educación ofrece un menor rendimiento, las actividades agrícolas y urbanas en pequeña escala, es otro de los elementos característicos de los hogares pobres. Ambos sectores se asocian también con otros activos productivos. Para las familias vinculadas con las actividades agrícolas, los estudios han mostrado que el acceso más que la propiedad de la tierra es lo importante para superar los umbrales de pobreza, pero más importante aún es el tipo de producto, concentrándose la pobreza entre los que se dedican a productos tradicionales para el consumo interno (Rodríguez y Smith, 1994). Ello sugiere que la calidad del activo tierra es otro elemento básico a tener en cuenta, así como los elementos tecnológicos que afectan directamente su rentabilidad. Estos autores corroboran que la diversificación de las fuentes de ingresos, con trabajos fuera de las fincas, reduce la vulnerabilidad de las familias y les permiten superar los umbrales de pobreza.

Para las familias vinculadas con el desarrollo de actividades no agrícolas en pequeña escala o sector informal urbano, Trejos y Montiel (1999) han encontrado que si bien el acceso al crédito es muy limitado, cuando este se da, mejoran las posibilidades de acumulación del capital productivo y su rentabilidad. También encuentran que la diversificación de fuentes de ingreso dentro del hogar, con la inserción de sus miembros en actividades diferentes al micronegocio reduce sensiblemente la vulnerabilidad del hogar a sufrir episodios de privación.

---

6 Según estimaciones de la CEPAL (2000a), los jóvenes en Costa Rica requieren de 13 a 14 años de educación (más que secundaria completa) para contar con buenas probabilidades de no caer en la pobreza.

Este perfil se corrobora y complementa con los indicadores mostrados en el cuadro 13.1 para el año 2002. El mayor tamaño de los hogares pobres, por la mayor presencia de niños, sugiere una fecundidad mayor y una transición demográfica más atrasada. Esta situación hace que los hogares con niños tengan un mayor riesgo de pobreza, por la mayor dependencia económica, provocar y que por lo tanto los niños padezcan en mayor proporción del flagelo de la pobreza (Trejos, 2002b), aumentando el riesgo de la transferencia intergeneracional de la pobreza (Uthoff, 1990). Ello sugiere que no solo los hogares en las etapas finales del ciclo de vida podrían enfrentar un mayor riesgo de pobreza, sino también aquellos en las etapas iniciales del ciclo. Pese a que la población de 60 o más años, aún representa una proporción reducida de la población total de los hogares, es claro también que se encuentran sobrerepresentados entre los hogares pobres apoyando la hipótesis del envejecimiento[7].

Pese a no existir diferencias entre el número de miembros en edad de trabajar, entre hogares pobres y no pobres, una vinculación menos intensa y menos exitosa al mercado de trabajo, y consecuentemente, una menor protección de la seguridad social a la hora del retiro, son aspectos asociados con la pobreza por ingresos y que refuerza la dependencia económica de los hogares pobres. Los hogares monoparentales, en particular los jefeados por mujeres, son más frecuentes entre los hogares pobres, lo que indica que estas formas crecientes de organización familiar se asocian con mayores riesgos de pobreza. Los hogares no nucleares, también muestran una presencia mayor entre los pobres, sugiriendo estrategias no exitosas de superación de la pobreza.

Finalmente, los jefes de los hogares pobres muestran una edad media un tanto mayor, apoyando la hipótesis del envejecimiento, y claramente niveles educativos más limitados. En tanto el logro educativo de los hijos dependa marcadamente del clima educativo del hogar (CEPAL, 1998), es claro que los niños de los hogares pobres enfrentan menores posibilidades de mantenerse exitosamente en el sistema educativo y con ello enfrentan mayores posibilidades de reproducir generacionalmente la pobreza.

---

7 Para una incidencia de la pobreza en el año 2002 de casi el 21% a nivel de familia, sube al 24% cuando se considera la población, por el mayor tamaño familiar. La mayor presencia de niños y de adultos mayores hace que entre los menores de 12 años la incidencia de la pobreza se eleve al 31% y al 28% para la población de 60 o más años.

CUADRO 13.1
COSTA RICA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES POR ESTRATO DE POBREZA. 2002

Indicadores	Todos los hogares	Hogares en situación de Pobreza			Hogares No pobres
		Total	Extrema	Leve	
Hogares (miles)[1]	840	173	48	125	667
Distribución %	100,0	23,5	6,9	16,6	79,4
Población (miles)[1]	3.281	771	226	546	2.510
Distribución %	100,0	23,5	6,9	16,6	76,5
Estructura del hogar					
Personas por hogar	3,9	4,5	4,7	4,3	3,8
Menores de 12 años	1,0	1,4	1,7	1,4	0,8
% de los miembros	24,5	32,5	35,2	31,4	22,1
En edad de trabajar	2,9	3,0	3,1	3,0	2,9
Activas	1,6	1,2	1,2	1,2	1,7
Ocupadas	1,5	1,0	0,9	1,1	1,6
Perceptores regulares	1,6	1,1	0,9	1,2	1,8
Mayores de 59 años	0,3	0,5	0,5	0,4	0,3
% de los miembros	8,4	10,2	9,8	10,3	7,9
Dependencia demográfica[2]	0,6	1,0	1,0	0,9	0,5
Dependientes por ocupado	1,6	3,4	4,2	3,1	1,3
Dependientes por perceptor	1,4	3,0	4,0	2,7	1,1
Organización del hogar					
Monoparentales (%)	29,9	32,9	36,9	31,4	29,1
Extendidos o compuestos (%)	29,3	32,8	32,5	32,9	28,4
Caracteristicas del Jefe					
Edad promedio	45,9	48,2	48,7	48,1	45,3
Años de educación formal	7,4	4,8	4,2	5,1	8,0
Jefes mujeres	24,7	29,9	34,5	28,1	23,4

1/ Excluye hogares con ingreso cero o ignorado (15% de los hogares y 16% de la población).
2/ Menores de 15 años y mayores de 64 años entre la población de 15 a 64 años.

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares del INEC.

13.3. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

13.3.1. DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y POBREZA

Como ya se explicó en la sección anterior, durante la década de los años noventa Costa Rica, al igual que otros países latinoamericanos, experimentó un estancamiento, cuando no un aumento, en sus índices de pobreza, afectando a grupos sociales y regiones con claro rezago social y económico.

Por su parte, la dinámica de la población de Costa Rica acusa una serie de indicadores que ubican a este país en niveles de una sociedad moderna y de ventaja relativa frente a otros países, sobre todo del área centroamericana. Con una esperanza de vida al nacer de 78 años y una fecundidad que el año 2002 alcanzó el valor de reemplazo de 2,1 hijos por mujer, junto a un saldo migratorio positivo de alrededor de 20 mil personas anualmente. En el cuadro 13.2 aparece la evolución de la pobreza, la mortalidad y la fecundidad en Costa Rica entre 1987 y el 2002, evidenciando el rumbo paradójico entre transición demográfica y pobreza.

Ambas dimensiones, los rezagos en materia de equidad social y económica, y los avances en materia demográfica, aparecen estrecha y contradictoriamente ligadas, sin embargo la dirección e intensidad de sus interrelaciones continúan siendo parte de debates e interpretaciones sin claro consenso. Así por ejemplo, la persistencia de problemáticas en áreas geográficas y grupos sociales más pobres, tales como la fecundidad temprana en adolescentes, el trabajo infantil, situaciones de violencia, la deserción escolar, situaciones de desempleo o empleo en actividades poco productivas, y las inadecuadas condiciones materiales de vida de ciertos grupos; se dan junto a pautas de comportamiento y estilos de vida modernos que promueven una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y en la educación superior, y en general una modificación de pautas de valores culturales mediatizada por una mayor circulación de información producto de los procesos de integración y globalización (Ariza y De Oliveira, 2001).

Esta situación apunta no solo a reavivar las viejas polémicas teóricas e ideológicas, en el campo científico y político, acerca de las posibles relaciones causa-efecto entre la dinámica demográfica y las características o dimensiones

de los procesos de desarrollo, sino también a analizar tales discusiones desde enfoques y metodologías renovadas, que además de confirmar la existencia de comportamientos y situaciones diferenciales entre grupos sociales, permita dar cuenta de las características sociodemográficas y estructurales de la pobreza que contribuyen a reproducir las condiciones de vulnerabilidad social y demográfica que presenta este amplio sector poblacional.

CUADRO 13.2
COSTA RICA: INDICADORES DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y LA POBREZA, 1987-2002

Año	Mortalidad	Fecundidad	Pobreza
1987	76,3	3,3	29,0
1988	76,6	3,3	28,4
1989	76,5	3,3	28,3
1990	76,9	3,2	27,1
1991	76,6	3,1	31,9
1992	76,6	3,0	29,4
1993	76,7	3,0	23,2
1994	76,4	2,9	20,0
1995	76,2	2,8	20,4
1996	76,8	2,7	21,5
1997	76,9	2,6	20,7
1998	77,0	2,5	19,7
1999	77,3	2,5	20,6
2000	77,7	2,4	20,6
2001	77,7	2,3	20,3
2002	78,5	2,1	20,6

Esperanza de vida al nacer, tasa global de fecundidad y porcentaje de hogares pobres.

Fuentes: EHPM, INEC y Actualidad Demográfica en http://ccp.ucr.ac.cr/

13.3.2. VULNERABILIDAD SOCIAL Y SOCIODEMOGRÁFICA

La vulnerabilidad sociodemográfica se refiere a los rasgos sociodemográficos que caracterizan a los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad social, tanto en términos de patrones y conductas demográficas que caracterizan a dichos grupos de población, en el sentido de que las condiciones de vulnerabilidad social determinan la dinámica y características demográficas observables en estos; como también en términos de que tales características sociodemográficas contribuyen al mantenimiento y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad social (CELADE, 2002).

Las variables e indicadores para mostrar las condiciones de vulnerabilidad sociodemográfica son muchas y de variado alcance. Los primeros estudios demográficos en América Latina sobre diferenciales en la mortalidad y la fecundidad, comprobaron la asociación significativa con variables como el nivel de educación, la residencia urbana-rural, el grupo socio-ocupacional de pertenencia, la etnia, entre otros. Los estudios con hogares y familias también brindaron otras variables que ahora pueden analizarse entre pobres y no pobres (por ingreso o necesidades básicas insatisfechas), como las tipologías de hogar, las jefaturas de hogar por sexo, y el ciclo vital de las familias (como se analizarán en este trabajo).

Los propósitos de los estudios sobre vulnerabilidad social y demográfica apuntan entonces a identificar grupos de mayor riesgo, de acuerdo a la vulnerabilidad que presentan, y a comprender las condiciones sociodemográficas que exponen a tales riesgos. También en términos sociodemográficos estos estudios permiten identificar grupos que presentan rezago en materia de transición demográfica (Schkolnik y Chackiel, 1998).

Como se dijo al principio, para el presente trabajo, se verá al tipo de hogar y las fases o etapas del ciclo de vida de los hogares, como condiciones que exponen a una mayor vulnerabilidad social ante el riesgo de pobreza. A continuación se explica cómo se han operacionalizado estas variables a partir de la definición de hogares y familias que manejan los censos y encuestas.

13.3.3. LA FAMILIA Y EL HOGAR COMO UNIDADES DE ANÁLISIS

El estudio de la familia a través de censos y encuestas de población en América Latina es un tema que ha captado la atención de demógrafos y científicos sociales en general. Particular mención merecen los trabajos pioneros de Susana Torrado (1981) y del CELADE (1976).

En el caso de Torrado, se distingue para el estudio de la familia y las estrategias familiares de vida, entre unidades de análisis (nivel teórico), unidades de observación (nivel metodológico) y unidades de cuenta (nivel empírico).

Como unidad de análisis, la unidad familiar o doméstica indicaría el grupo de personas que interactúan, regular y permanentemente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de uno o varios de los siguientes objetivos: la preservación de su vida, el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia.

En general, esta interacción implica la coresidencia en una misma unidad de habitación o en estrecha cercanía residencial, la vinculación por relaciones de parentesco y el funcionamiento como unidad de consumo y en ocasiones de producción; dependiendo en cada caso de la posición socioeconómica de la unidad familiar. Esto permite perfilar las características de una definición operacional como unidad de observación.

Como unidad de observación, particularmente en los censos, la información se recoge en varios niveles: comúnmente se identifica primero la unidad de habitación (vivienda), dentro de estas se identifica hogares y posteriormente, a los miembros de cada hogar. Los miembros del hogar son enumerados de acuerdo a cierta estructuración familiar, en el caso de los censos de Costa Rica las instrucciones a los enumerados indicaban empezar anotando al jefe, jefa o cabeza de familia, su cónyuge, los hijos solteros, otros familiares y otros no familiares (INEC, 2000).

Lo anterior involucra dos o tres definiciones que en el diseño de censos o encuestas deben quedar debidamente clarificados y que, por lo general, siguen los lineamientos de las recomendaciones internacionales que se dan con ocasión de la ronda de censos en cada decenio. Son estas, las definiciones de vivienda, hogar y familia.

En el caso de la vivienda o local de habitación se utilizan indicadores relativos a la unidad física (características estructurales y uso efectivo al momento del censo o encuesta); para hogar los criterios de definición se refieren a ciertas prácticas de relación grupales o individuales tales como el hecho de compartir un presupuesto común u otras disposiciones tomadas por las personas para proveer a sus necesidades alimenticias o de sobrevivencia en general.

Para la familia, los criterios tienen que ver con determinado grado de vinculación de parentesco (por sangre, matrimonio o adopción) y con cierta estructuración, de acuerdo a la etapa en que se encuentra la familia en lo que se denomina ciclo vital familiar. Dicho ciclo va desde el núcleo inicial (pareja de cónyuges con o sin hijos) hasta la disolución del núcleo o el cambio a distintos tipos de agrupación, al incluir otros miembros familiares o no, e incluso, otros núcleos emparentados al núcleo inicial o principal por vía ascendente o descendente (vertical u horizontal).

Si bien estas definiciones resultan ser conceptualmente claras e independientes, de forma que a cada vivienda puede corresponder más de un hogar y cada hogar puede estar estructurado de manera distinta en términos familiares y no familiares, puede presentar problemas en términos operativos. Los más serios suelen presentarse al momento de identificar hogares dentro de la vivienda y núcleos familiares en la vivienda o el hogar[8].

13.3.4. LAS TIPOLOGÍAS DE HOGAR O FAMILIA

La identificación de familias, al igual que hogares, puede hacerse de dos maneras:

Identificando los distintos tipos de familia u hogar durante el operativo de recolección de información, en el terreno, lo cual requiere una definición previa y la instrucción adecuada de los empadronadores, así como las previsiones técnicas (adecuación de instrumentos). Esta opción tiene la ventaja de que durante la entrevista se maneja mayor información sobre la dinámica y composición de la familia, lo cual permite aprovechar ese conocimiento para obtener las características más reales y la autopercepción de los miembros

8 Una discusión mayor sobre este tema se aborda en Barquero (2002).

de la familia. Las desventajas de este procedimiento son las mayores y más complicadas instrucciones al entrevistador, y el requerirse mayor tiempo por entrevista para conformar los grupos familiares.

Otro procedimiento es la construcción a posteriori de los grupos familiares, mediante el procesamiento de la información. Consiste en la definición de una tipología de familias u hogares que se obtiene mediante la combinación de una o más variables. La principal variable que se utiliza es la relación de parentesco pero se obtienen mejores resultados si se combina con otras variables, tales como el estado conyugal, el sexo y la edad de los miembros del hogar. Este procedimiento no posee las desventajas de la identificación in situ del primero, pero suele ser el más utilizado[9]. No obstante las mayores ventajas que tiene esta segunda forma de captar los grupos familiares, pueden presentarse problemas de asignación ya que no se cuenta con todas las posibles relaciones de parentesco, además de estar referidas al jefe del hogar, lo cual dificulta conocer la conformación o composición familiar con la profundidad necesaria. Además de presentarse problemas al no contar con la auto percepción de los miembros del hogar, quienes pueden o no autodenominarse como familia o pueden considerarse a sí mismos como grupos familiares independientes. No obstante esto último, las tipologías y ensayos con este segundo procedimiento son bastante aceptables.

En Costa Rica, las investigaciones sobre estructuras familiares siguen con leves variantes este segundo procedimiento, en términos de trabajar las variables de relación de parentesco contenidas en censos nacionales y encuestas de hogares para poner a prueba tipologías de hogar (Reuben, 1996, Kühlmann y Soto, 1994, y Vega, 1994, esta última incorpora también encuestas exploratorias). Más recientemente, el INEC agregó por primera vez a la base de datos y la publicación del Censo Nacional del 2000 de Costa Rica, la variable de tipo de hogar propuesta por Barquero (2002).

Todos estos estudios sobre la estructura de los hogares costarricenses dan cuenta del predominio de los hogares nucleares (porcentajes del orden de 50% al 60 %). Se constata también, como en otros estudios en América Latina, el

9 Véanse los trabajos de Torrado (1981) para Argentina, Reuben (1996) para Costa Rica, Arriagada (1997, 2001 y 2002) para países latinoamericanos.

incremento de hogares monoparentales, principalmente jefeados por mujeres, así como los hogares unipersonales

Para efectos del presente trabajo la definición de la variable tipo de hogar (TH), está basada en la propuesta para la construcción de dicha variable en los tabulados del Censo 2000, elaborada por Barquero y que con ligeras modificaciones de reordenamiento, en términos de la desagregación de los hogares compuestos o ampliados, es lo seguido por Araya (2004). Aquí se utiliza una nomenclatura resumida para efectos de la elaboración de los cuadros que se presentarán.

La tipología de hogares con sus grupos y su definición fueron:

- Nuclear sin hijos: jefe(a) y cónyuge, sin hijos, sin otros familiares y sin no familiares.

- Nuclear con hijos: jefe(a), cónyuge e hijos, sin otros familiares y sin no familiares.

- Nuclear monoparental: jefe(a), sin cónyuge, con hijos, sin otros familiares y sin no familiares.

- Extenso sin hijos: Nuclear sin hijos, con otros familiares, sin no familiares.

- Extenso con hijos: Nuclear con hijos, con otros familiares, sin no familiares.

- Extenso monoparental: Nuclear monoparental, con otros familiares, sin no familiares.

- Extenso sin núcleo: jefe(a), sin cónyuge y sin hijos, con otros familiares, sin no familiares

- Compuesto nuclear: Hogares nucleares, con otros no familiares.

- Compuesto extenso: Hogares extensos, con otros no familiares.

- Compuesto sin núcleo: Extenso sin núcleo, con otros no familiares.

- Unipersonal: Únicamente jefe(a).

- No familiar: jefe(a) y no familiares.

Como se verá más adelante, el hecho de que más de la mitad de los hogares caben en la categoría de hogares nucleares, llevó a explorar otros tipos de agrupamientos que dieran cuenta del otro procedimiento o variable mencionada arriba: el ciclo vital de las familias u hogares.

13.3.5. EL CICLO VITAL DE LA FAMILIA

Como se mencionó, el ciclo de vida de las familias alude a las diversas fases o etapas por las que pasan los arreglos familiares, desde la constitución de un núcleo inicial pasando por distintos momentos de cambio de acuerdo al crecimiento del grupo inicial y a las edades de sus miembros, hasta la disolución de dicho núcleo o su dispersión en nuevos núcleos y arreglos familiares.

Para la definición de las variables ciclo de vida de las familias se parte de las propuestas de Espíndola (1997), Arriagada (1997 y 2002) y Araya (2004). Las variables definitorias del ciclo son principalmente la edad de las mujeres y los hijos. En nuestro caso la edad de la mujer fue a los 40 años (como en Arriagada, 2002) y para los cortes de edad de los hijos se sigue a Araya (2004) pero abriendo los del ciclo de salida en dos grupos según la edad de los hijos menores. También se desagregan los hogares unipersonales en dos grupos según la edad de la persona pues la incidencia de la pobreza se asocia directamente con la edad.

Las categorías de las variables ciclo de vida de los hogares fueron:

- Pareja sola: jefe (a) y cónyuge sin hijos, donde la edad de la mujer sea menor de 40 años.

- Inicio: jefe (a), con o sin cónyuge, cuyo hijo mayor tenga entre 0 a 5 años.

- Expansión: jefe (a), con o sin cónyuge, cuyo hijo mayor tenga entre 6 y 11 años.

- Consolidación: jefe (a), con o sin cónyuge, cuyo hijo mayor tenga entre 12 y 17 años.

- Estabilización: jefe (a), con o sin cónyuge, cuyo hijo mayor tenga 18 años o más y el hijo menor tenga 18 años o menos.

- Desmembramiento o Salida: jefe, con o sin pareja, cuyo hijo menor tenga 18 años o más.

- Nido vacío: jefe (a) y cónyuge sin hijos, donde la edad de la mujer sea de 40 años o más.

- Sin núcleo: jefes sin pareja ni hijos y con otros familiares o no familiares.

- Unipersonal adulto: Únicamente el jefe (a), menor de 60 años de edad.

- Unipersonal mayor: Únicamente el jefe (a), de 60 o más años de edad[10].

Una de las desventajas del concepto tradicional de ciclo de vida de la familia, es que solo considera la experiencia de la familia nuclear, por lo que en nuestro caso la definición operativa de la variable considera hogares con pareja solo en las categorías extremas y en las intermedias se aceptan hogares con y sin parejas. Esta opción de considerar el ciclo del hogar (CVH) en general y no solo del hogar familiar, aunque no resuelve por completo dicha desventaja, permite admitir otros arreglos familiares como los hogares monoparentales productos de la separación, muerte o no convivencia del cónyuge o pareja[11].

Tanto en los primeros estudios del ciclo de vida como de las tipologías de hogar, las hipótesis que estarían detrás son, por un lado, la de que los procesos de industrialización, urbanización y modernización de las sociedades llevarían

10 Nótese que estas tres últimas categorías no constituyen parte del ciclo propiamente dicho pero resultan relevantes para el análisis de la vulnerabilidad en este trabajo.

11 Un problema adicional, específico de las encuestas de hogares, surge con que los ponderadores se redondean por persona y no por hogar. En esta dirección, al expandir los datos pueden salir más jefes que parejas, o al revés, sobre todo en los casos de parejas solas. Esto, si bien es cuantitativamente irrelevante, sobre todo cuando lo que interesa son los cambios en las estructuras relativas, debe tenerse en cuenta.

a una nuclearización creciente de las familias, y por otro, que las familias despliegan estrategias de vida de manera consciente e inconsciente, las cuales facilitarían el crecimiento paulatino de las familias extensas y monoparentales jefeadas por mujeres.

13.4. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES EN COSTA RICA

Los resultados obtenidos en este trabajo que a continuación se presentan de las variables tipo de hogar y ciclo de vida del hogar para Costa Rica, primero para el conjunto total de los hogares y después para aquellos en condición de pobreza; apuntan en la dirección de ambas hipótesis según consideran distintas variables socioeconómicas y demográficas.

13.4.1. POR TIPOS DE HOGAR

Como se muestra en el cuadro 13.3 la composición de los hogares en Costa Rica muestra un patrón concentrado en los hogares nucleares (alrededor del 70% en el periodo), donde más de la mitad de los hogares se componen de parejas con o sin hijos, lo que corrobora los hallazgos de estudios previos citados en la sección anterior. Los hogares extensos principalmente con hijos, son en orden de importancia relativa los que aparecen en segundo lugar (20%) y el restante 10 % se distribuye entre hogares compuestos y principalmente unipersonales.

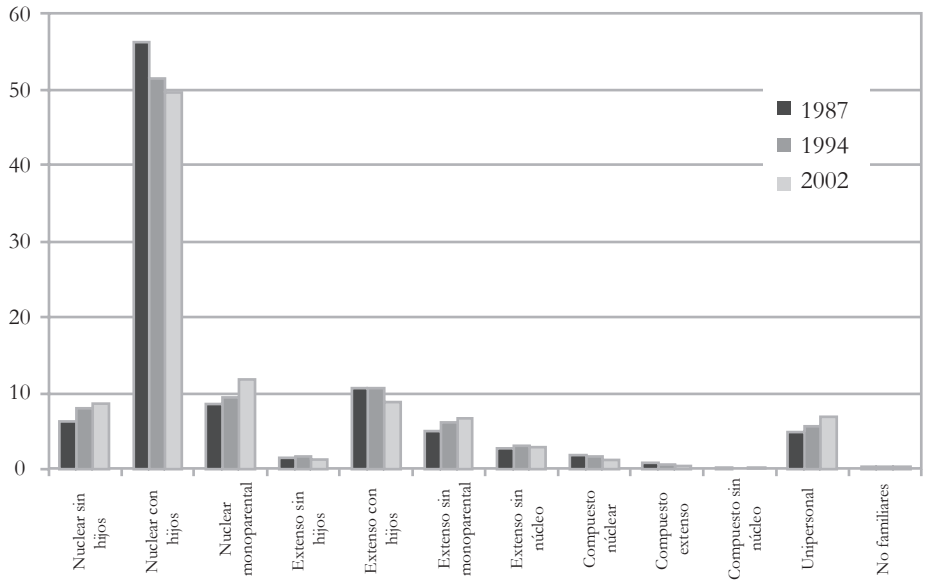
CUADRO 13.3
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS HOGARES Y TAMAÑO DEL HOGAR SEGÚN TIPO. 1987 - 1994 - 2002

Tipo de hogar	Distribución relativa			Miembros por hogar		
	1987	1994	2002	1987	1994	2002
Nuclear sin hijos	6,4	8,0	8,6	2,0	2,0	2,0
Nuclear con hijos	56,1	51,4	49,7	4,8	4,6	4,4
Nuclear monoparental	8,7	9,6	11,8	3,8	3,3	3,1
Extenso sin hijos	1,6	1,8	1,4	3,6	3,5	3,4
Extenso con hijos	10,7	10,9	9,0	6,7	6,4	6,1
Extenso monoparetal	5,2	6,3	6,8	5,5	5,1	5,0
Extenso sin núcleo	2,8	3,1	2,9	3,3	3,2	2,9
Compuesto nuclear	2,0	1,8	1,3	5,8	4,9	5,0
Compuesto extenso	0,9	0,7	0,6	7,5	7,2	7,0
Compuesto sin nucleo	0,1	0,2	0,2	5,0	3,9	5,1
Unipersonal	4,9	5,7	7,0	1,0	1,0	1,0
No familiares	0,5	0,5	0,5	2,6	2,9	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	4,6	4,3	3,9

Fuente: Cálculos de los autores con base en la EHPM del INEC.

Los resultados evidencian también lo que otros estudios encuentran para otros países latinoamericanos: un aumento de los hogares monoparentales, unipersonales y de parejas sin hijos, durante el periodo estudiado. En el gráfico 13.2 se puede observar que en el periodo más reciente la tendencia es a una paulatina disminución de los hogares nucleares con hijos y a un aumento de los nucleares sin hijos y los monoparentales (principalmente los jefeados por mujeres, como se comenta más adelante).

GRÁFICO 13.2
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR TIPO, 1987,1994 Y 2002



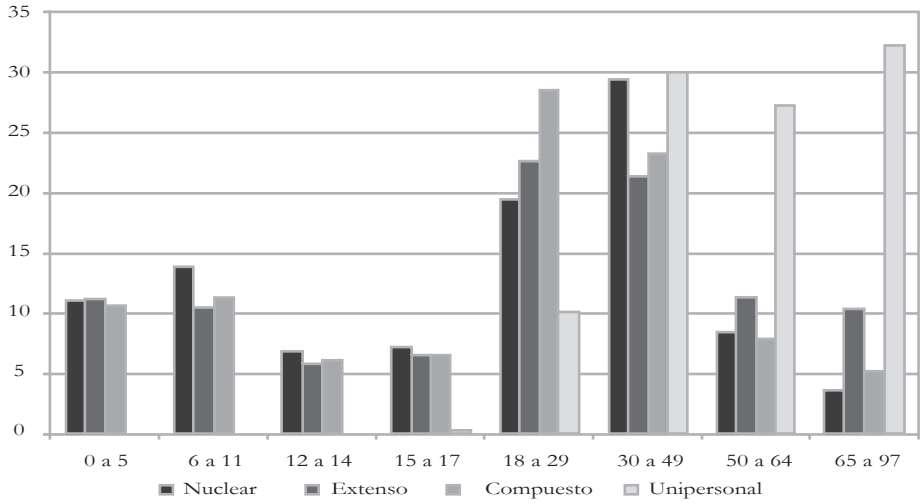
Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Estos cambios parecen estar asociados a modificaciones en los valores y funciones asignados a la formación de uniones, a la familia y la sexualidad, así como a cambios en las estructuras por edades que aumenta el número de personas en edades de unión conyugal (Arriagada, 1997 y 2002).

Al examinar la estructura por grupos de edad en cada tipo de hogar, en el gráfico 13.3 se ve más claramente los efectos de la transición demográfica: se observa un predominio de población en edades mayores de 18 años, con una tendencia a periodo más reciente, producto del paulatino envejecimiento de la población y la disminución de la fecundidad. Resalta el aumento de los hogares unipersonales con personas de edades más avanzadas, que como se verá, se convierte en un factor de mayor vulnerabilidad ante la pobreza.

Es de notar que los cambios más significativos se dan principalmente entre 1987 y 1994, periodo que coincide con la disminución de la pobreza a los niveles en que se estancó a partir de 1994 y hasta el 2002.

GRÁFICO 13.3
DISTRIBUCIÓN POR EDAD SEGÚN TIPO DE HOGAR 2002



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Otro de los rasgos sobresalientes en los arreglos familiares latinoamericanos es el aumento en los hogares jefeados por mujeres, con hijos y sin compañero principalmente; pero también los hay además extensos con otros familiares; lo cual puede en muchas ocasiones ser fuente de desventajas sociales para ellas y los demás miembros bajo su responsabilidad.

Para el caso que nos ocupa en el cuadro 13.4 se presentan las distribuciones de hogares por tipo y sexo de las jefaturas. Nótese que aunque los hogares nucleares con hijos tienen a un hombre como jefe de hogar en poco más de dos terceras partes (64% en 2002), destacan los hogares con mujeres jefas en los tipos monoparentales, nucleares y extensos (43 % y 24%, respectivamente).

Los resultados descritos hasta aquí muestran, en general, que los tipos de hogar expresan los efectos de la transición demográfica, así como una creciente aparición de hogares con características de vulnerabilidad. En el siguiente apartado se analiza cómo se expresan tales características de acuerdo a la variable ciclo de vida del hogar, bajo la premisa de que esta indica mejor los cambios en la dinámica familiar y expone a riesgos de pobreza distintos en cada momento o etapa del ciclo de los hogares.

CUADRO 13.4
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS HOGARES POR SEXO DEL JEFE SEGÚN TIPOS DE HOGAR
1987-1994-2002

Tipo de hogar	1987		1994		2002		Porcentaje de mujeres jefas		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	1987	1994	2002
Nuclear sin hijos	7,6	0,3	9,9	0,4	10,8	2,1	0,9	1,0	6,0
Nuclear con hijos	66,9	3,0	63,2	3,2	64,1	6,2	0,9	1,2	3,1
Nuclear monoparental	1,4	45,1	1,6	42,5	1,4	43,1	87,0	86,8	90,8
Extenso sin hijos	1,8	0,5	2,1	0,4	1,7	0,5	5,3	4,4	8,1
Extenso con hijos	12,6	1,4	13,0	2,2	11,3	2,2	2,3	4,0	6,2
Extenso monoparental	1,0	25,9	1,3	26,5	0,9	24,5	83,5	83,1	90,4
Extenso sin núcleo	2,0	6,9	2,1	7,3	1,7	6,7	41,6	46,3	56,3
Compuesto nuclear	2,1	1,4	1,9	1,7	1,5	0,9	11,5	18,2	16,8
Compuesto extenso	0,8	1,3	0,6	1,1	0,5	1,0	24,7	30,5	38,2
Compuesto sin núcleo	0,1	0,5	0,1	0,2	0,2	0,4	64,7	25,6	45,9
Unipersonal	3,5	12,3	0,3	1,3	0,4	0,8	50,2	50,0	38,8
No familiares	0,3	1,4	0,3	1,3	0,4	0,8	50,2	50,0	38,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	16,8	19,7	25,0

Fuente: Cálculo de los autores con base en la encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

13.4.2. POR CICLO DE VIDA DEL HOGAR

Se describen primero los resultados de la variable ciclo de vida del hogar (CVH) para el total de hogares, antes de profundizar en cómo se expresan por niveles de pobreza.

En el cuadro 13.5 se observa primero que la variable CVH pareciera representar mejor que las tipologías de hogar, la situación de los hogares en cuanto a su tránsito por diferentes conformaciones, ya que su distribución es más uniforme y en el caso de los hogares familiares (cerca del 90 %), muestra el comportamiento cíclico esperado y que está asociado a cambios en la dinámica demográfica y sociocultural de la familia.

En el año 1987 el mayor porcentaje de hogares familiares se encontraba en la etapa de expansión (19%), que corresponde a familias con hijos menores de 6 años; para 1994 la mayoría está en las etapas de consolidación y desmembramiento (ambas suman el 37 % del total), que son familias con hijos entre 12 y 17 años de edad, y familias con hijos mayores de 18, respectivamente; y para el 2002 la mayoría de hogares se ubican en las etapas de estabilización y desmembramiento (18 y 19 por ciento), que corresponderían a familias cuyo hijo mayor tiene más 18 años pero aun tiene hijos menores, en el primer caso, y familias en etapa de salida cuyo hijo menor tiene 18 o más años, en el segundo caso.

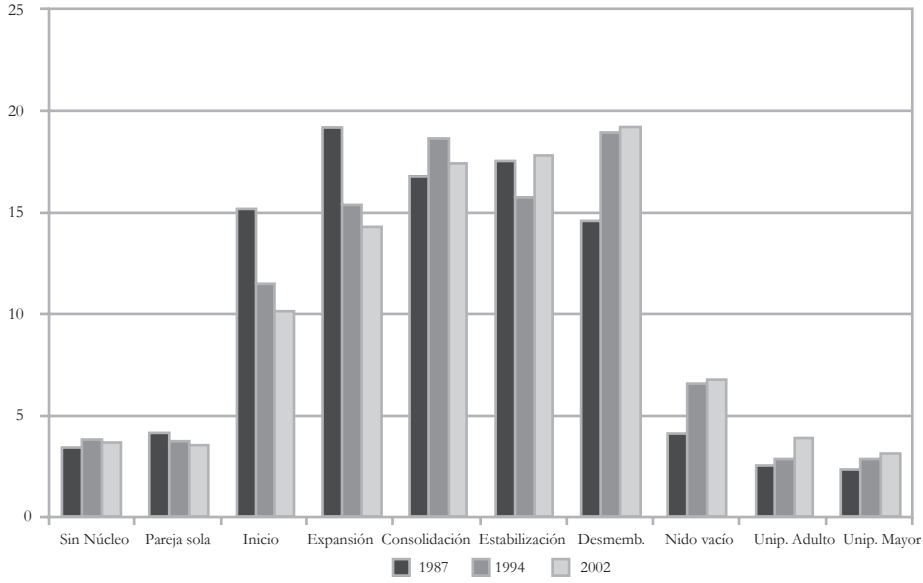
CUADRO 13.5
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS HOGARES Y TAMAÑO DEL HOGAR SEGÚN CICLO DE VIDA. 1987-1994-2002

Ciclo de vida del hogar	Distribución relativa			Miembros del hogar		
	1987	1994	2002	1987	1994	2002
Pareja sola	4,1	3,8	3,6	2,0	2,3	2,0
Inicio	15,2	11,5	10,1	3,7	3,8	3,5
Expansión	19,2	15,3	14,3	4,8	4,6	4,2
Consolidación	16,8	18,6	17,4	5,3	5,1	4,6
Estabilización	17,5	15,8	17,8	6,6	6,0	5,6
Desmenbramiento	14,6	18,9	19,2	4,7	4,3	4,0
Nido vacío	4,2	6,6	6,8	2,0	2,4	2,0
Sin Núcleo	3,5	3,8	3,7	4,2	3,1	3,6
Unipersonal Adulto	2,6	2,8	3,9	1,0	1,0	1,0
Unipersonal Mayor	2,4	2,9	3,1	1,0	1,0	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	4,6	4,3	3,9

Fuente: Cálculos de los autores con base en la EHPM del INEC.

Resulta interesante observar los cambios en el periodo, en tanto los ciclos de las familias pueden estar asociados a la baja de la fecundidad (la tasa global pasó de casi 3,3 a 2,1 en el periodo que nos ocupa) y el envejecimiento poblacional (se ganaron 2 años de esperanza de vida). Así, los resultados parecen confirmar el traslado de los hogares hacia las etapas en que los hijos tienen más edad e inician el desmembramiento del núcleo inicial, produciendo un aumento ligero en los hogares sin hijos en parejas adultas, que pasan 4% a 7% del total de hogares, así como los hogares unipersonales que alcanzan al 7% en el 2002 (según se obtenga como tipo o ciclo del hogar, ver gráfico 13.4).

GRÁFICO 13.4
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN CICLO DE VIDA
1987, 1994 Y 2002



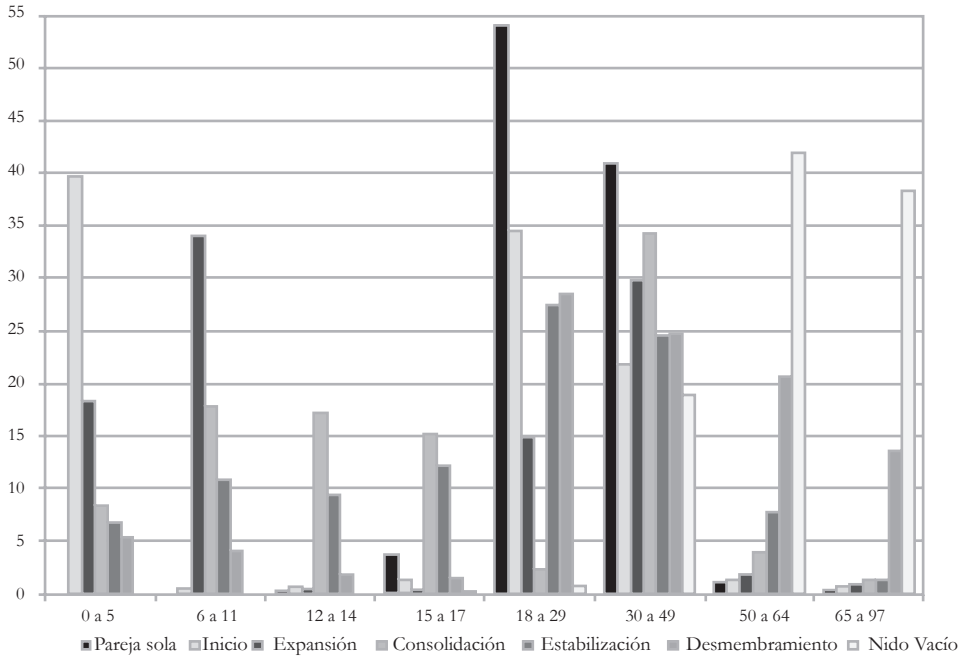
Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Al considerar la variable ciclo del hogar por edad de sus miembros y sexo de las jefaturas, se desprenden situaciones que hacen pensar en la existencia de mayores riesgos y vulnerabilidad sociales en ciertas etapas.

En el caso de la edad de los miembros, en el gráfico 13.5 se muestra la situación al 2002 para los hogares familiares, donde se observa una mayor presencia de niños y jóvenes menores de 18 años en las primeras etapas, principalmente en los hogares más numerosos entre estas (expansión, con hijos en edad escolar). En las edades intermedias de 18 a 49 años, principalmente se agrupan en hogares de parejas sin hijos y de familias en las etapas iniciales. Un porcentaje más alto de personas adultas y de mayor edad se ubican en las etapas finales de desmembramiento y nido vacío. En otras palabras, los resultados tienden a mostrar que las personas van dejando sus familias o núcleos iniciales conforme avanzan en la edad, con lo que producen una concentración de personas mayores de 50 años residiendo en hogares o familias sin hijos o solas (unipersonales).

Esta distribución por edad y ciclo familiar trae consecuencias evidentes en cuanto a la vulnerabilidad ante la pobreza, en tanto estos hogares destacados tienen personas en edades más dependientes (menores edad y de edad avanzada) que los preceptores de ingresos.

GRÁFICO 13.5
DISTRIBUCIÓN POR EDAD Y CICLO DE VIDA EN HOGARES FAMILIARES 2002



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Para el sexo de las jefaturas, en vista de su relación directa con la vulnerabilidad a la pobreza, se presenta en el cuadro 13.6 para los tres momentos del estudio. Se observa en general que en todos los años se pasa de una clara mayor jefatura masculina a una mayor importancia relativa de hogares jefeados por mujeres, conforme se pasa de las etapas iniciales a las finales del ciclo de vida de las familias, lo cual es producto en parte de los patrones de nupcialidad y mortalidad diferenciales entre hombres y mujeres, pero también asociado a las diferencias de género en cuanto a

estrategias de vida. Cabe destacar la mayor presencia de hogares a cargo de mujeres en los casos en que la familia tiene hijos con edades alrededor de 18 años, y en hogares que inician el desmembramiento (hijos menores con más 18 años), así como en hogares unipersonales con jefas de mayor edad.

Nótese, que al igual que la variable tipo de hogar, la variable ciclo acusa cambios mayores entre 1987 y 1994, que entre 1994 y el 2002, coincidiendo también con la evolución de la pobreza comentada al inicio de este trabajo, lo cual se explorará en el capitulo siguiente para el caso de los hogares en condición de pobreza.

CUADRO 13.6
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS HOGARES POR SEXO DEL JEFE SEGÚN CICLO DE VIDA. 1987 - 1994 - 2002

Ciclo de vida del hogar	1987		1994		2002		Porcentaje de mujeres jefas		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	1987	1994	2002
Pareja sola	4,9	0,3	4,7	0,1	4,5	0,9	1,2	0,4	6,4
Inicio	17,5	4,1	13,7	2,5	12,3	3,6	4,5	4,4	8,9
Expansión	21,0	10,3	16,8	9,2	16,2	8,8	9,0	11,8	15,4
Consolidación	17,0	15,5	19,2	16,4	18,2	15,2	15,6	17,3	21,8
Estabilización	17,2	19,2	15,4	17,4	17,2	19,5	18,5	21,8	27,3
Desmembramiento	11,7	28,9	15,8	31,7	15,5	30,6	33,3	33,0	39,7
Nido vacío	4,9	0,7	8,0	0,7	8,5	1,7	2,7	2,2	6,2
Sin Núcleo	2,4	8,8	2,6	8,8	2,3	7,9	43,0	45,7	53,2
Unipersonal Adulto	2,2	4,3	2,3	5,1	3,5	5,1	27,9	35,2	32,6
Unipersonal Mayor	1,2	8,0	1,6	8,1	1,9	6,6	56,7	55,9	53,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	16,8	19,7	25,0

Fuente: Cálculo de los autores con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

13.5. VULNERABILIDAD ANTE LA POBREZA SEGÚN TIPO Y CICLO DE VIDA DEL HOGAR

Una mayor incidencia de la pobreza en hogares con hijos menores o en hogares extendidos y compuestos, es un hecho documentado para América Latina durante los años noventa (Arriagada, 1997 y 2002), aunque circunscrito en general a las zonas urbanas. Aquí se busca avanzar tanto con mediciones para el país en su conjunto, como para una apertura mayor de las etapas del ciclo y del tipo de hogar. Ya Retamoso (2002) había propuesto una apertura en la etapa inicial del ciclo de vida para separar los hogares con niños en edad escolar. Aquí se avanza estableciendo además una apertura en la penúltima etapa, separando los hogares con hijos de 18 años o más, en aquellos que todavía tienen otros hijos menores de 18 años de aquellos en que todos tienen edad adulta, pues la movilización de activos es diferencial y por ende el riesgo de pobreza. También en línea con lo establecido por Arriagada (2002) se eleva la edad de la madre al hacer la separación entre la pareja sola y el nido vacío.

13.5.1. INCIDENCIA DE LA POBREZA POR TIPO Y CICLO DE VIDA FAMILIA

El cuadro 13.7 busca ofrecer información para el año 2002 sobre si la etapa del ciclo de vida por la que atraviesa el tipo de hogar de que se trata, aumentan o reduce vulnerabilidad a sufrir situaciones de privación material. Una mayor vulnerabilidad a sufrir cuadros de pobreza por insuficiencia de ingresos está asociada a las posibilidades de movilizar recursos por el hogar, en particular su fuerza de trabajo que es el recurso más abundante, y a la cantidad de dependientes que posea el hogar. El cuadro muestra tanto la incidencia de la pobreza como la distribución de los hogares pobres y en situación de pobreza extrema.

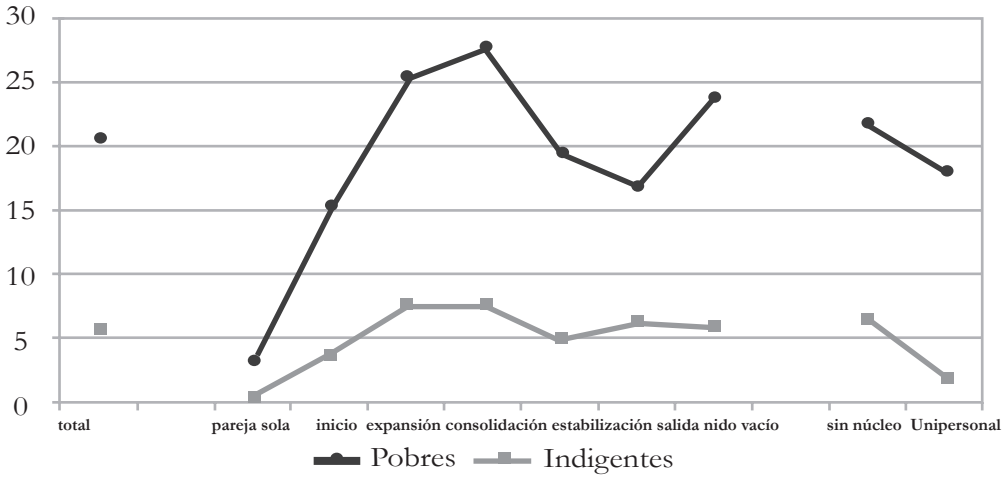
CUADRO 13.7
COSTA RICA: INCIDENCIA Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA POR CICLO DE VIDA Y TIPO DE HOGAR. 2002

Indicador	Incidencia de la pobreza			Distribución de los hogares Pobres		
	Total	Extrema	Leve	Total	Extrema	Leve
Ciclo de Vida del Hogar						
Todos los Hogares	20,6	5,7	14,9	100,0	100,0	100,0
Hogares Familiares	20,8	6,0	14,8	89,8	93,6	88,4
Pareja sola	3,3	0,5	2,8	0,6	0,3	0,7
Inicio	15,3	3,8	11,5	8,0	7,2	8,3
Expansión	25,4	7,7	17,7	18,5	20,3	17,8
Consolidación	27,7	7,7	20,1	24,1	24,3	24,1
Estabilización	19,5	4,9	14,5	16,3	15,0	16,8
Desmembramiento	16,8	6,3	10,5	14,2	19,4	12,2
Nido Vacío	23,9	5,9	18,0	8,1	7,3	8,4
Hogares no Familiares	19,3	3,3	15,9	10,2	6,4	11,6
Sin núcleo	21,7	6,5	15,2	3,7	4,0	3,6
Unipersonal	18,1	1,8	16,3	6,5	2,3	8,0
Adulto	8,3	2,0	6,2	1,6	1,5	1,7
Mayor	30,2	1,5	28,7	4,8	0,9	6,3
Tipos de Hogar						
Todos los Hogares	20,6	5,7	14,9	100,0	100,0	100,0
Hogares Nucleares	19,6	5,4	14,2	67,2	67,5	67,1
Sin Hijos	14,5	3,7	10,8	6,3	5,9	6,5
Con Hijos	19,7	5,0	14,7	47,5	43,6	49,0
Monoparental	22,9	8,5	14,4	13,4	18,1	11,6
Hogares Extendidos	25,7	8,3	17,5	24,3	28,2	22,8
Sin Hijos	30,1	6,4	23,7	2,2	1,7	2,4
Con Hijos	23,8	7,2	16,5	10,0	11,0	9,6
Monoparental	28,2	10,4	17,8	8,8	11,8	7,7
Sin núcleo	23,8	7,5	16,3	3,2	3,7	3,0
Hogares Compuestos	18,9	4,5	14,4	1,8	1,6	1,9
Nuclear	16,4	2,1	14,3	1,0	0,4	1,2
Extenso	22,4	11,1	11,2	0,6	1,1	0,4
Sin núcleo	24,6	0,0	24,6	0,2	0,0	0,3
Otros Hogares	17,5	1,9	15,6	6,7	2,7	8,3
Unipersonal	18,1	1,8	16,3	6,5	2,3	8,0
No familiares	10,2	3,5	6,7	0,3	0,3	0,2

Fuente: Cálculos de los autores con base en las Encuestas de Hogares del INEC.

Centrando la atención en los hogares familiares, se observa cómo la incidencia de la pobreza es menor en las parejas solas, que al no tener dependientes menores de edad, pueden movilizar la mayor cantidad relativa de activos. Conforme los hijos van llegando y creciendo, la incidencia de la pobreza empieza a aumentar tanto por la presencia de dependientes como por las dificultades que representan para la movilización de la fuerza de trabajo de la madre. Así la incidencia de la pobreza aumenta hasta la etapa de consolidación, esto es, hasta el momento que el hijo mayor no supera el inicio de la edad adulta (18 años) y por ende tiende a tener una limitada capacidad de aportar recursos productivos adicionales. Conforme los hijos mayores adquieren la mayoría de edad (etapa estabilización) y aún más cuando no existen hijos de edades menores de 18 años (salida o desmembramiento), la incidencia de la pobreza se reduce por la menor dependencia y la mayor posibilidad de disponer de perceptores adicionales de ingreso. Una vez que el hogar se queda sin hijos (nido vacío), la incidencia de la pobreza vuelve a incrementarse, aunque sin llegar a los niveles de la etapa de consolidación, pues los miembros del hogar pierden paulatinamente capacidad de generar ingreso y la cobertura de la protección contra los riesgos de la tercera edad tiene todavía una cobertura limitada en el país (ver gráfico 13.6).

GRÁFICO 13.6
COSTA RICA: PORCENTAJE DE HOGARES POBRES SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE VIDA.2002



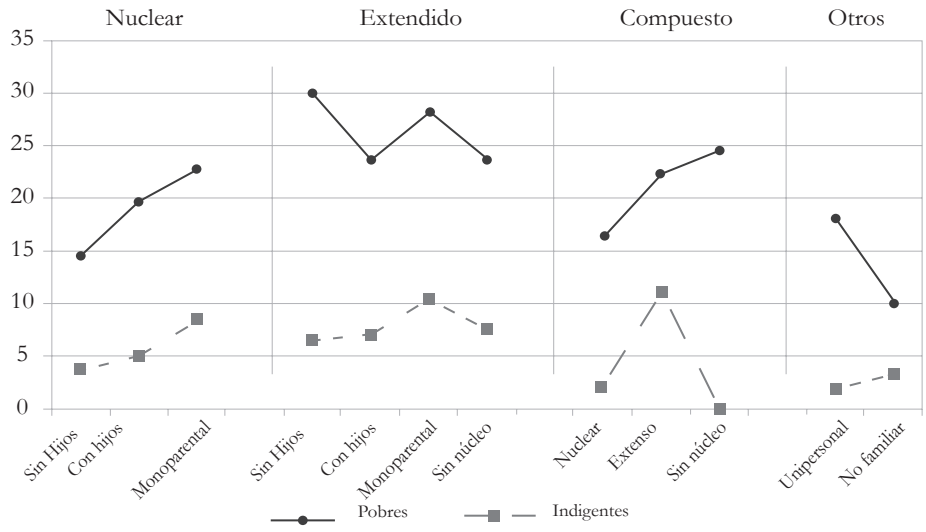
Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Entre los hogares no familiares, los unipersonales manifiestan una menor incidencia de la pobreza con respecto a los hogares sin núcleo. La ausencia de dependientes puede explicar este resultado. El mismo patrón se reproduce cuando la atención se pone en la pobreza extrema, aunque por el menor número de observaciones, los resultados pueden tornarse menos robustos.

La distribución de los hogares pobres tiende a reproducir y acentuar la distribución de los hogares totales pues los grupos más numerosos son a su vez los que tienden a mostrar mayores extensiones de la pobreza. Así, los hogares familiares en la etapa de consolidación (hijo mayor entre 12 y 17 años) se mantienen como el grupo más numeroso y representan una cuarta parte de los hogares pobres del país. Si le agregamos los hogares en la etapa de inicio y expansión, es decirlos hogares que solo tienen hijos menores de edad, ellos representan la mitad de los hogares pobres del país y un grupo de atención especial en el combate de la pobreza, pues es en ellos donde se consolida, o se rompe, el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

La relación entre tipo de hogar y pobreza es menos clara, ya que la mayoría de los hogares se constituyen en hogares nucleares (ver gráfico 13.7). Dentro de ellos, la presencia de hijos o la ausencia de pareja aumentan el riesgo de pobreza. No obstante, como la mitad de los hogares del país son nucleares completos con hijos, es claro que se requiere conocer la etapa del ciclo en que se encuentran para tener una mejor idea de su situación de vulnerabilidad relativa. Los hogares extendidos, que representan cerca de una quinta parte de los hogares del país, aportan casi una cuarta parte de los hogares pobres, con riesgos de pobreza superiores a los homólogos nucleares, aunque sin un patrón definido. Ello sugiere que la estrategia de agrupamiento para enfrentar la pobreza no parece del todo exitosa. Los hogares compuestos, que resultan marginales dentro de la organización familiar del país, muestran por el contrario un riesgo de pobreza ligeramente menor. Ello sugiere que los hogares extendidos tienden a aportar relativamente más dependientes, en tanto que los compuestos aportan más perceptores potenciales. Del resto de hogares, solo los unipersonales tienen cierta presencia y con una incidencia de la pobreza ligeramente por debajo de la media nacional.

GRÁFICO 13.7
COSTA RICA: PORCENTAJE DE HOGARES POBRES SEGÚN TIPO DE HOGAR. 2002



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Dado que la variable ciclo de vida del hogar ofrece una mejor discriminación en cuanto a la vulnerabilidad relativa a sufrir situaciones de privación, el cuadro 13.7 presenta una serie de indicadores de los hogares pobres según su ciclo de vida y poniendo el énfasis en los hogares familiares. Partiendo de las dos personas por hogar en el caso de la pareja joven, el tamaño del hogar aumenta sistemáticamente al pasar de una etapa del ciclo a otra, hasta la etapa de estabilización (hijo mayor de 18 o más años y presencia de hijos menores), donde alcanza los 6,2 miembros por hogar. A partir de ahí, el tamaño empieza disminuir hasta volver a las dos personas en el caso del nido vacío. Claramente, el riesgo de pobreza se asocia al tamaño de la familia y a la posibilidad de movilizar recursos, por eso, en las etapas iniciales, conforme aumenta el tamaño del hogar, aumentan las tasas de dependencia y si bien en la etapa de estabilización sigue creciendo el tamaño del hogar, la baja en la incidencia de la pobreza se sustenta en una reducción de los dependientes por perceptor regular de ingresos, que resulta un indicador con más poder de discriminador que el de dependencia demográfica.

El cuadro también muestra como, excluyendo las etapas extremas, conforme "envejece" la familia pobre, aumenta la presencia de hogares monoparentales, la jefatura femenina y los hogares extendidos o compuestos. Por el contrario, la educación del jefe del hogar se reduce de los ya limitados niveles, pues se asocia con jefes de mayor edad y que por lo tanto, que disfrutaron de menores oportunidades educativas durante su infancia.

13.5.2. CICLO DE VIDA Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Se analizará ahora la relación entre evolución de la pobreza, y ciclo de vida del hogar descrito hasta aquí para los tres puntos del periodo que hemos venido utilizando y que recoge los cambios principales: 1987, 1994 y 2002. El cuadro 13.8 muestra los cambios en la incidencia y la distribución de los hogares pobres por la etapa en el ciclo de vida familiar.

En 1987, la incidencia es más alta como media nacional y para cada etapa en el ciclo de vida. Esta incidencia se reduce fuertemente para el año 1994 y esta reducción cubre todas las etapas del ciclo de vida, manteniendo la misma relación entre ellas. Esto sugiere que la reducción de la pobreza responde más a factores distintos que los demográficos y que se ubican en la evolución de la estructura económica y su repercusión en el mercado de trabajo. Durante el período de estancamiento de la incidencia de la pobreza (1994 al 2002), esta tiende a estancarse también en todas las etapas del ciclo de vida, salvo en las etapas intermedias donde se observa un ligero repunte en la incidencia de la pobreza (precisamente en los hogares con más carga de dependencia).

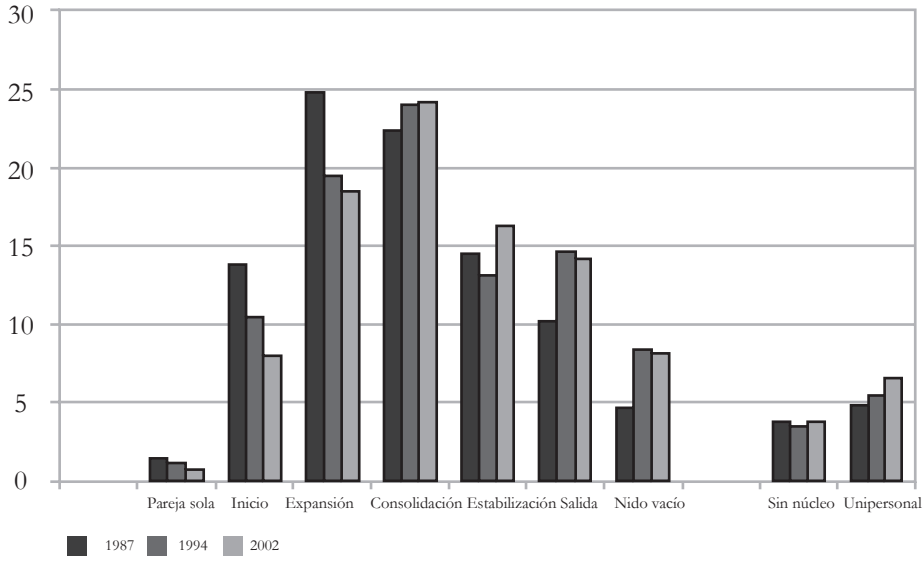
CUADRO 13.8
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES POBRES POR CICLO DE VIDA Y TIPO DE HOGAR. 1987 - 1994 - 2002

Indicador	Incidencia de la pobreza total			Distribución de los hogares Pobres		
	1987	1994	2002	1987	1994	2002
Ciclo de Vida del Hogar						
Todos los Hogares	29,0	20,0	20,6	100,0	100,0	100,0
Hogares Familiares	29,0	20,1	20,8	91,4	91,1	89,8
Pareja sola	8,9	5,5	3,3	1,3	1,1	0,6
Inicio	24,2	16,3	15,3	13,8	10,5	8,0
Expansión	35,3	24,4	25,4	24,7	19,5	18,5
Consolidación	38,0	25,7	27,7	22,4	24,0	24,1
Estabilización	26,3	17,4	19,5	14,5	13,1	16,3
Desmembramiento	22,4	16,9	16,8	10,1	14,6	14,2
Nido Vacío	31,8	24,6	23,9	4,6	8,4	8,1
Hogares no Familiares	29,5	18,7	19,3	8,6	8,9	10,2
Sin núcleo	30,4	19,4	21,7	3,8	3,5	3,7
Unipersonal	28,8	18,6	18,1	4,8	5,4	6,5
Adulto	12,5	4,1	8,3	1,1	0,6	1,6
Mayor	48,7	34,0	30,2	3,7	4,8	4,8
Tipos de Hogar						
Todos los Hogares	29,0	20,0	20,6	100,0	100,0	100,0
Hogares Nucleares	29,0	19,7	19,6	71,5	69,0	67,2
Sin Hijos	17,7	14,3	14,5	4,0	6,0	6,3
Con Hijos	30,0	20,1	19,7	58,2	52,3	47,5
Monoparental	30,9	22,2	22,9	9,3	10,7	13,4
Hogares Extendidos	29,2	22,0	25,7	20,5	23,2	24,3
Sin Hijos	27,0	33,4	30,1	1,6	3,2	2,2
Con Hijos	28,5	20,4	23,8	10,3	10,5	10,0
Monoparental	29,7	21,0	28,2	5,3	6,2	8,8
Sin núcleo	32,5	22,3	23,8	3,3	3,4	3,2
Hogares Compuestos	30,0	17,9	18,9	2,9	2,3	1,8
Nuclear	27,2	16,8	16,4	1,8	1,6	1,0
Extenso	35,0	24,2	22,4	1,0	0,7	0,6
Sin núcleo	44,2	10,3	24,6	0,1	0,1	0,2
Otros Hogares	27,6	17,3	17,5	5,1	5,4	6,7
Unipersonal	28,9	18,6	18,1	4,8	5,4	6,5
No familiares	15,6	1,6	10,2	0,3	0,0	0,3

Fuente: Cálculos de los autores con base en las Encuestas de Hogares del INEC.

Volviendo al ciclo de vida del hogar y pese a este comportamiento uniforme en ambos períodos, si se observan cambios importantes en la composición relativa de las familias pobres en cada etapa del ciclo de vida familiar en el periodo (ver gráfico 13.8). Al igual que lo observado para el conjunto de los hogares familiares, los hogares familiares pobres muestran un relativo "envejecimiento", particularmente entre 1987 y 1994. El peso relativo de los hogares en las etapas iniciales del ciclo de vida se reduce y aumenta la participación de los hogares en las etapas medias y finales del ciclo. También se observa un incremento relativo de los hogares no familiares, particularmente los unipersonales. Este efecto composición de los hogares si puede provocar cambios en la incidencia media de la pobreza de origen demográfico.

GRÁFICO 13.8
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POBRES SEGÚN ETAPA DE CICLO DE VIDA Y AÑO



Fuente: INEC, Encuesta de Hogares

Para evaluar el posible impacto de la modificación en la composición de los hogares en cada etapa del ciclo de vida familiar, se puede aprovechar el hecho de que la incidencia de la pobreza es un indicador separable aditivamente y en esa medida se puede descomponer el cambio en el indicador en tres componentes: el cambio de la incidencia de la pobreza al interior de cada etapa (efecto intra), el cambio en la incidencia por modificaciones en el peso relativo de las poblaciones (efecto población) y un efecto cruzado o interacción de los anteriores (Ravallion y Huppi, 1991). El cuadro 13.9 recoge los resultados de los cambios en los dos períodos bajo estudio y con tres ordenamientos de los hogares. El primero considera la totalidad de los hogares incluyendo cada etapa del ciclo y los dos tipos de hogares no familiares considerados. El segundo considera solo dos grupos: hogares familiares y no familiares y el tercero se concentra en los hogares familiares.

Los resultados generales muestran que el factor explicativo básico de la reducción (1987 –1994) y del estancamiento (1994 – 2002) se encuentra en cambios que ocurren al interior de cada grupo de hogares y no entre ellos, esto es, por factores no asociados con modificaciones en sus pesos poblacionales relativos. La reducción de nueve puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza entre 1987 y 1994, es explicada casi en 100% por la reducción de la incidencia en cada grupo de hogar. Los cambios en los pesos poblacionales tienden a neutralizarse y la interacción de los efectos se torna marginal[12]. Durante el período de estancamiento, aunque el aumento de 0,6 puntos porcentuales no es significativo estadísticamente, sigue siendo explicado mayoritariamente por los efectos al interior de cada grupo de hogares. Los efectos poblacionales adquieren un mayor peso explicativo y apoyarían una reducción en la incidencia. Estos resultados sugieren que no se encuentra evidencia en torno a que los factores demográficos asociados con los cambios en la estructura relativa de los hogares entre las distintas etapas del ciclo de vida, estén aportando centralmente a la explicación del estancamiento de la pobreza observado a partir de 1994[13]. Esto no significa que se descarte la influencia que indirectamente tengan las tendencias demográficas sobre las características y evolución de la pobreza

12 El efecto interacción es positivo si los grupos de hogares en que está aumentando la incidencia de la pobreza, también están aumentando su peso relativo. Un signo negativo significa que los grupos de hogares que aumentan su peso relativo son los que muestran a su vez reducciones en la incidencia de la pobreza.

13 Resultados semejantes se obtuvieron para el caso de Estados Unidos en la década de los años noventa (Iceland, 2003).

CUADRO 13.9
COSTA RICA: DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR ETAPA DEL CICLO DE VIDA DEL HOGAR 2002

Efectos	Todos los hogares		Familiares/ no familiares		Hogares familiares	
	1994/87	2002/94	1994/84	2002/94	1994/87	2002/94
Cambios absolutos[1]	-9,05	0,65	-9,05	0,65	-8,88	0,68
Efectos						
Intra	-9,04	0,67	-9,18	0,70	-8,99	0,65
Población	0,01	-0,02	0,01	-0,12	-0,06	-0,02
Interacción	-0,02	0,00	0,12	0,07	0,17	0,06
Distribución relativa						
Efectos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Intra	99,8	103,3	101,5	108,3	101,3	94,2
Población	-0,1	-3,0	-0,1	-18,7	0,7	-3,1
Interacción	0,2	-0,3	-1,3	10,4	-2,0	8,9

1/ Cambio en puntos porcentuales.

Fuente; Cálculos de los autores con base en las EHPM del INEC.

No obstante el hecho de que las variables demográficas, como han sido aproximadas en este estudio, no ayuden a explicar el estancamiento observado en la incidencia, intensidad y profundidad de la pobreza; ello no significa que no resulten de importancia para mostrar las vulnerabilidades diferenciales de sufrir cuadros de privación que enfrentan los hogares según su etapa en el ciclo de vida y, en esa medida, la necesidad de considerar estas variables en la definición de prioridades y en el diseño de políticas específicas.

A manera de ejemplo, el cuadro 13.10 muestra una serie de variables que la literatura asocia claramente con un mayor riesgo de pobreza y diferenciadas por cada etapa del ciclo de vida del hogar. Es claro como para una misma característica del hogar que los hace más o menos vulnerable a sufrir cuadros de pobreza, el riesgo aumenta en las etapas intermedias del ciclo de vida, esto es, cuando las familias cuentan con la mayor cantidad de hijos menores de edad. Como en estas etapas se consolida o quiebra la reproducción intergeneracional de la pobreza, la atención prioritaria de esas familias resulta indispensable.

CUADRO 13.10
COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN CICLO DE VIDA FAMILIAR Y CARACTERÍSTICAS DEL JEFE O DEL HOGAR. 2002

Indicador	Total Hogares	Hogares Familiares								Hogares No Familiares
		Total	Pareja sola	Inicio	Expan.	Conso.	Estabi.	Sailida	Nido Vacío	
Nivel educativo	20,6	20,8	3,4	15,3	25,4	27,7	19,4	16,9	24,1	19,2
Primaria Incompleta	37,1	37,2	7,2	32,1	51,1	47,1	36,6	30,4	38,5	37,0
Primaria completa	21,6	22,5	4,8	21,1	31,0	32,4	18,3	11,4	17,7	11,8
Secundaria	13,7	14,1	3,6	9,7	17,5	23,4	13,8	6,7	3,7	9,2
Superior	3,4	3,4	0,0	3,2	5,2	4,0	4,5	0,8	2,8	3,7
Tipo de hogar	20,6	20,8	3,3	15,3	25,4	27,7	19,5	16,8	23,9	19,3
Nuclear	19,6	19,6	1,1	15,5	26,0	27,1	15,8	12,7	22,5	0,0
No nuclear	23,1,	25,3	21,2	13,5	20,7	31,8	29,8	22,9	29,6	19,3
Perceptores en el hogar	20,6	20,8	3,3	15,3	25,4	27,7	19,5	16,8	23,9	19,3
Sin perceptores	70,5	70,7		42,8	66,9	76,0	53,0	85,2	69,9	70,1
Con 1 perceptor	26,3	29,3	6,4	19,8	32,4	33,3	40,7	30,8	24,4	9,3
Con 2 o más perceptores	9,5	9,7	0,6	4,9	6,4	17,4	12,1	7,0	5,7	4,9
Condición de actividad	20,6	20,8	3,3	15,3	25,4	27,7	19,5	16,8	23,9	19,3
Ocupados	16,7	17,6	2,1	14,1	23,9	24,7	16,3	8,8	13,6	5,9
No ocupados	34,5	33,6	30,5	39,9	47,2	57,4	36,1	25,1	36,8	38,1
Sexo	20,6	20,8	3,3	15,3	25,4	27,7	19,5	16,8	23,9	19,3
Masculino	19,2	19,7	3,6	14,7	24,4	26,5	17,6	15,0	23,8	13,4
Femenino	24,9	24,5	0,0	21,3	31,0	32,1	24,5	19,5	24,8	26,4
Zona de residencia	20,6	20,8	3,3	15,3	25,4	27,7	19,5	16,8	23,9	19,3
Urbano	17,3	17,2	3,6	13,1	22,4	22,2	16,0	14,3	18,6	18,0
Rural	25,4	25,8	3,1	17,7	29,3	34,2	24,6	22,2	31,5	21,3
Región de residencia	20,6	20,8	3,3	15,3	25,4	27,7	19,5	16,8	23,9	19,3
Central	15,9	15,8	3,7	11,2	20,4	20,1	14,3	13,1	20,7	16,1
Resto del País	28,5	29,1	2,8	20,9	33,4	38,0	30,1	25,4	28,6	23,9

Fuente: Cálculo de los autores con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

13.6. CONCLUSIONES

Este trabajo permitió explorar los alcances metodológicos de las variables tipo y ciclo de vida de los hogares en Costa Rica en el periodo 1987 al 2002, pudiéndose comprobar su validez para describir y discriminar entre situaciones diversas de composición y vulnerabilidad socio demográfica ante la pobreza.

Las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples se constituyeron en la fuente de información para esta investigación, logrando arrojar muy buenos resultados, pese a las limitaciones conocidas de las encuestas para brindar desagregaciones geográficas y para grupos muy específicos de población y hogares.

El estudio revela modificaciones importantes en la estructura y composición de los hogares y familias en el periodo de estudio, lo cual está asociado a cambios en la dinámica sociodemográfica de la sociedad costarricense, tales como la disminución de la fecundidad a niveles de reemplazo, aumentos en la esperanza de vida, paulatino envejecimiento demográfico, patrones de nupcialidad, entre otros.

Con este trabajo se logró la identificación de los hogares con mayor riesgo de vulnerabilidad ante la pobreza, en particular aquellos con mayor cantidad de miembros dependientes menores de edad y hogares jefeados por mujeres.

Si bien en todas las fases del ciclo de vida de los hogares, la incidencia de la pobreza disminuyó en el periodo 1987-1994, en el periodo más reciente de 1994 al 2002 la incidencia se mantiene mayor en las etapas de expansión y consolidación de los hogares familiares, donde se concentra la mayor proporción de hogares pobres y la mayor cantidad de población dependiente menor de 18 años, lo que los expone a una mayor vulnerabilidad a la pobreza.

No obstante la validez de las variables analizadas, en particular la del ciclo de vida del hogar, para estudiar la vulnerabilidad sociodemográfica ante la pobreza; no se encontraron evidencias que apoyen la hipótesis de que las condiciones demográficas expliquen el estancamiento observado de la

pobreza en Costa Rica. Esto no significa que se descarte la influencia que indirectamente tengan las tendencias demográficas sobre las características y evolución de la pobreza.

Estos hallazgos apoyan la necesidad de profundizar la investigación de las interrelaciones entre factores demográficos y socioeconómicos asociados al comportamiento de la pobreza, así como de aquellas condiciones que exponen a los hogares y personas al riesgo de caer en la pobreza, sobre todo en el caso de los grupos más vulnerables.

BIBLIOGRAFÍA

Araya, Sandra. 2004. *"Desafíos y retos de las familias costarricenses".* Capítulo II del IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica (PRIDENA) – UNICEF.

Arriagada, Irma. 2002. *"Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas".* Revista de la CEPAL, No. 77. Pág.: 143 – 161. Agosto

Arriagada, Irma.. 2001. *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo.* Serie Políticas Sociales No. 57. Santiago, Chile: Naciones Unidas-CEPAL.

Arriagada, Irma. 1997. *Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo.* Serie Políticas Sociales No. 21. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Ariza, Marina y Orlandina De Oliveira. 2001. *"Transiciones de la familia y cambios conceptuales en la investigación",* en Papeles de Población, Año 7, No. 28 abril-junio de 2001.

Barquero, Jorge y Juan C. Vargas. 2004. *"La migración internacional en Costa Rica: estado actual y consecuencias".* En Grettel López y Reinaldo Herrera (editores): Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Centroamericano de Población.

Barquero, Jorge. 2002. *Notas para el Estudio de la Familia en los Censos de Población. Documento de trabajo inédito.*

CELADE, 1976. *La familia como unidad de análisis demográfico.* Burch, T., Lira, L. y Lopes, V. Editores, Serie E, No 1001. Celade, San José, Costa Rica.

CELADE, 1992. I*nterrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica,* LC/DEM/R.173, Serie A-268, Santiago de Chile

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 1995. *La pobreza en Costa Rica: concepto, método y medición. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002. *Vulnerabilidad sociodemográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y persona*. Separata, LC/W.3 documento electrónico (pdf), tomado de http://www.eclac.cl/celade/vulnerabilidad/

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 2000a. *La Brecha de la Equidad: Una segunda evaluación*. Santiago, Chile: CEPAL.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 2000b. *Panorama Social de América Latina: 1999-2000*. Santiago, Chile: CEPAL.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 2000c. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago, Chile: CEPAL.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez.. 1998. *Panorama Social de América Latina:* 1998. Santiago, Chile: CEPAL.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. 1991. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Serie Estudios e informes de la CEPAL No. 81. Santiago, Chile: CEPAL.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEC). 1996. *Principales resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.

Espíndola, Ernesto. 1997. *"Anexo metodológico: hogares y familias según tipo y ciclo de vida"*. En Irma Arraigada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo. Serie Políticas Sociales No. 21. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Fields, Gary. 1980. Poverty, Inequality and Development. Nueva York, U.S.A.: Cambrigde University Press.

Iceland, John. 2003. *"Why poverty remains high: The role of income growth, economic inequality, and changes in family structure, 1949-1999"*. En Demography, Volume 40-Number 3, August 2003: 499-519, The Population Association of America, USA.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2000. *Manual para el empadronamiento censal, Censos Nacionales IX de Población y V de Vivienda*, Censo 2000, San José Costa Rica, febrero 2000.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2002. *"Característica sociales y demográficas"*, IX Censo Nacional de Población, Censo 2000, San José Costa Rica, noviembre 2002.

Khülmann B., Sharon y María L. Soto. 1995. *"Los Hogares Costarricenses 1988, 1990 y 1992".* Actualidad Demográfica de Costa Rica. 1994. Víctor Gómez, ed. San José, C.R.: FNUAP, 1995. 125 pág.

Morley, Samuel y Carlota Álvarez. 1992. *Poverty and Adjustment in Costa Rica.* Documento de Trabajo No. 123. Washington, D. C., U.S.A.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Piñera, Sebastián. 1979. *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?.* Santiago, Chile: CEPAL

Proyecto Estado de la Nación. 2002. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Informe 8. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

Rama, Germán. 1994. *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica. Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco interamericano de Desarrollo.* San José, Costa Rica: documento mimeografiado.

Ravillon, Martín y Monika Huppi. 1991. "*Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period".* World Bank Economic Review 5, pp: 57-84.

Retamoso, Alejandro. 2002. *"Ciclo de vida familiar, patrones reproductivos y el trabajo como activo: evolución y estrategias en Uruguay".* Notas de Población, XXIX (74), junio. Pag.: 111 – 161.

Reuben S., Sergio. 1996. *Características familiares de los hogares costarricenses.* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, serie CONTRIBUCIONES, Nº 28, 62 p.

Rodríguez, Adrián y S. Smith. 1994. *"A comparison of Determinants of Urban, Rural and Farm Poverty in Costa Rica"*. World Development, Vol. 22(3): 381-397.

Sauma, Pablo y Juan Rafael Vargas. 2000. *"Liberalización de la balanza de pagos en Costa Rica: Efectos en el mercado de trabajo, la desigualdad y la pobreza"*. Informe final no publicado preparado para el proyecto regional del PNUD/CEPAL/BID titulado Liberalización de la balanza de pagos en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo, la distribución y la pobreza.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 1990. *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica: 1977 – 1986*. Documento de Trabajo No. 132. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 1999. *"Costa Rica"*. En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (editores): Gasto Público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva 20/20. Santiago, Chile: PNUD – CEPAL – UNICEF.

Sauma, Pablo y Leonardo Garnier. 1998. *"Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica"*. En Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (Compiladores):. Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros S.A. para el PNUD/BID/CEPAL.

Schkolnik, Susana. Juan Chackiel. 1998. *"América Latina: la transición demográfica en sectores rezagados"*, Notas de Población, Año XXVI, No. 67-68.

Seligson, Mitchel, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. 1997. *"Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas"*. En José V. Zevallos (editor): Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador: PNUD/

Sojo, Carlos. 1997. *Los de en medio*. San José, Costa Rica: FLACSO

Torrado, Susana. 1981. "*Estrategias familiares de vida en América Latina. La familia como unidad de investigación censal*". En Notas de Población, Nos. 26 y 27, Celade, Santiago de Chile.

Trejos, Juan Diego. 2002a. *"Inmigración internacional y pobreza en Costa Rica"*. Economía y Sociedad, No. 20. Pag.: 5 –26. (Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica). Setiembre - Diciembre.

Trejos, Juan Diego. 2002b. *"Pobreza infantil y equidad social"*. Capítulo IV del III Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Inversión Social: nuestro compromiso con el futuro. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica – UNICEF.

Trejos, Juan Diego. 2000a. *"Cambios distributivos durante las reformas económicas 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 de la Universidad de Costa Rica/CEPAL.

Trejos, Juan Diego. 2000b. *"Reformas Económicas y Formación de Capital Humano 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 de la Universidad de Costa Rica/CEPAL.

Trejos, Juan Diego. 1995a. *"Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza: instituciones, programas y recursos"*. En Dagmar Raczynski, editora: Estrategias para Combatir la Pobreza en América latina: Programas, Instituciones y Recursos. Santiago, Chile: CIEPLAN/BID.

Trejos, Juan Diego. 1995b. *La pobreza en Costa Rica: una síntesis cuantitativa*. Documento de Trabajo No. 163. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Trejos, Juan Diego. 1990. *Pobreza y Política Social en Costa Rica. Documento de Trabajo* No. 1 del Proyecto Regional de Superación de la Pobreza en América Latina. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Trejos, Juan Diego y Nancy Montiel. 1999. *"El capital de los pobres en Costa Rica: acceso, utilización y rendimiento"*. El Trimestre Económico, Vol. LXVI (3), No. 263, Julio-setiembre, p: 553-618.

Tuirán, Rodolfo. 1993. *"Estructura familiar: continuidad y cambio. En Demos: Carta Demográfica sobre México.* 1993. No. 6, pag. 20-22.

Uthoff, Andras. 1990. *"Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano".* Revista de la CEPAL No. 40. Pag.: 139 – 158. Abril.

Vega, Isabel.1994. *"Diversidad familiar en Costa Rica: un análisis tipológico en la Región Metropolitana".* Instituto de Investigaciones Psicológicas, Revista Actualidades en Psicología Volumen 9, Número 79, Año: 1994 Número de Archivo: 043.

LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA EN COSTA RICA: UN IMPERATIVO PARA ACTUAR*

14

Juan Diego Trejos S

14.1. INTRODUCCIÓN

Un fenómeno común en la región latinoamericana, y a la que Costa Rica no es ajena, es el relativo a la sobre representación creciente de las mujeres entre los grupos pobres. Como señala el Eje Mujeres (1994):

"Las mujeres por su condición de género subordinado y discriminado, en la familia y en la sociedad, están más y en mayor grado expuestas que los hombres, al impacto directo de las causas de la pobreza, independientemente del contexto en que estén situadas: rural, urbano, local, regional, nacional."

Y ello es producto de que "[...] las causas estructurales de la pobreza no afectan de la misma manera a hombres y mujeres, sino que impactan con sesgo de género". Lo anterior por cuanto los hombres y las mujeres tienen roles y posiciones diferentes en la sociedad, que los hacen más o menos vulnerables a la pobreza.

Así, la feminización de la pobreza, es el resultado de la marginación, subordinación y desigualdad de oportunidades a las que han estado sometidas históricamente las mujeres. Esta se expresa no solo a través de la mayor representación de mujeres entre los pobres, sino también a través de las características que asume la pobreza de las mujeres, el período en que permanecen en esta situación, las dificultades que enfrentan para superarla y los efectos sobre su calidad de vida y del resto del grupo familiar.

---

* Capítulo I. del libro intitulado "Del silencio a la palabra. Un modelo de trabajo con las mujeres jefas de hogar", donde participan como coautoras, y responsables de los siguientes capítulos, Leda Marenco, Ana María Trejos y Marianela Vargas (Publicado por la Segunda Vicepresidencia de la República con la colaboración del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y CARITAS, San José, Costa Rica, 1998, pp.1-18).

Dentro de las mujeres en condiciones de pobreza, aquellas que deben asumir la conducción del hogar por distintas causas, las más de las veces asociadas con irresponsabilidad y abandono paterno, no sólo son las más vulnerables a sufrir situaciones de privación extrema, sino que además el recargo de labores lo deben asumir en condiciones de desventaja con relación a los hombres y en general con relación a las familias biparentales.Esta vulnerabilidad se debe entre otras razones a:

- Elevado número de hijos/as y adultos mayores dependientes económica y emocionalmente.
- Bajo nivel de escolaridad y capacitación técnica, que no le permite acceder a empleos mejor calificados y remunerados.
- Existencia de un mercado laboral segmentado por sexo, que ofrece empleos no calificados, temporales e intensivos.
- Limitado acceso a recursos productivos (tierra, crédito).
- Condiciones desiguales de contratación salario.

Este escenario obliga a la mujer a realizar un sobreesfuerzo en comparación con el hombre, para garantizar la sobrevivencia familiar, realizando dos o más actividades de generación de ingresos, con extensas jornadas, a costa del deterioro de su calidad de vida. Esto se ejemplifica a través del testimonio de una mujer jefe de hogar de Liberia, quien señala: " yo a las 5 o 6 de la mañana voy para el pueblo a dejar las tortillas. Luego plancho y lavo ajeno y me acuesto a las 9 p.m. "[1].

Por lo anterior en el diseño y puesta en marcha del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP)[2], este grupo fue designado como población meta y hacia él se dirigió una de las cinco áreas que componen el Plan y que se denominó PROMUJERES (CS/SVP, 1994). Es importante revisar las características básicas de este grupo poblacional, que sirven de soporte tanto al diseño del área PROMUJERES del PNCP como al diseño del Programa de Formación Integral para Mujeres Jefas de Hogar[3].

---

1 Entrevista realizada para la elaboración del perfil de mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza. 1995.

2 Consejo Social y Segunda Vicepresidencia de la República. Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades. San José, Costa Rica, Administración Figueres Olsen, 1994.

3 El diagnóstico que sirve de base al PNCP utiliza información de finales de los ochenta e

14.2. CUARENTA Y CINCO MIL MUJERES A CARGO DE HOGARES POBRES

Cuando se diseñó el PNCP y se identificaron las poblaciones meta, se realizaron estimaciones sobre las magnitudes que alcanzaban cada una, de ellas con el fin de dimensionar el esfuerzo a realizar. Para las mujeres jefas de hogares pobres se estableció un rango que iba de las 35 mil mujeres, en una estimación conservadora, a 47 mil mujeres aplicando hipótesis alternativas (CS/SVP, 1994). Los datos para el año 1995, año en que se diseña el programa, confirman las estimaciones realizadas ya que señalan que cerca de 45 mil mujeres estaban a cargo de hogares bajo los umbrales de la pobreza[4].

Esto significa que en ese año un 27% de los hogares pobres tiene a una mujer a cargo, lo cual es un indicador del grado de feminización de la pobreza, sobre todo teniendo presente que una década atrás (1986) este porcentaje era del 20% (Trejos y Montiel, 1998). Si se tiene en cuenta que para 1986 los hogares pobres jefeados por mujeres rondaban alrededor de los 29 mil hogares, se ha producido en este lapso un aumento del 57% en este tipo de hogares en tanto que en los hogares pobres jefeados por hombres tan solo se han incrementado en un 8%.

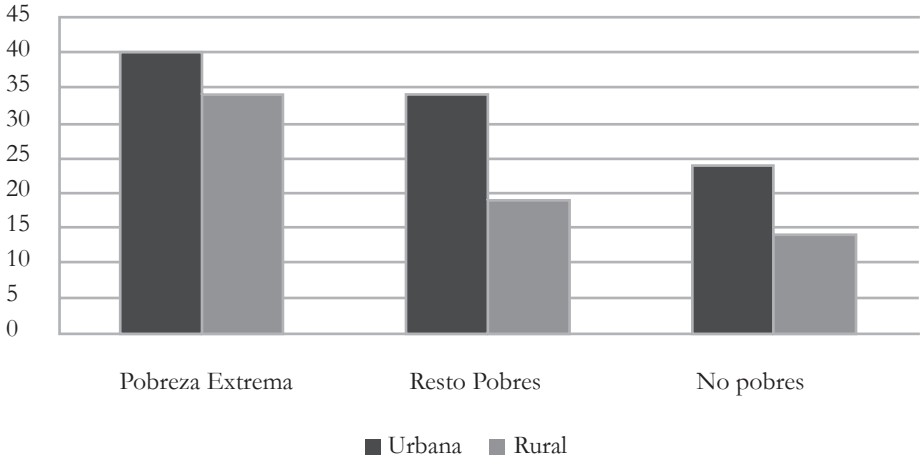
Este mayor protagonismo de la jefatura femenina tiene un comportamiento diferencial por zona de residencia y estrato de ingreso. Como se observa en el gráfico 14.1, la presencia de hogares jefeados por mujeres es mayor en el ámbito urbano y se incrementa conforme los hogares se tornan más pobres. Como producto de esos dos fenómenos se tiene que en 1995 el 40% de los hogares urbanos en situación de pobreza extrema estaban jefeados por una mujer.

---

inicios de los noventa. Posteriormente se elaboraron unos perfiles sobre las poblaciones meta del PNCP con base en la encuesta ENISO de 1992 (Sáenz, 1995). Estos perfiles sirven de base a dos documentos sobre el tema (CMF, 1997 y Martínez, 1997). En lo que sigue se presenta información actualizada de las encuestas de hogares de propósitos múltiples correspondientes a los levantamientos de 1994 y 1995 (DGEC, 1995-1995).

4 Esta estimación surge de un reprocesamiento de las encuestas de hogares con imputaciones de ingresos por no respuesta y omisión y ajustes para buscar consistencia con las Cuentas Nacionales y con las proyecciones poblacionales. También se utiliza las nuevas líneas de pobreza elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos (Trejos y Montiel, 1998).

GRÁFICO 14.1
PORCENTAJE DE HOGARES CON MUJER JEFA POR ESTRATO Y ZONA.1995



Fuente: DEGC (1995)

14.3. LA VULNERABILIDAD DE LOS HOGARES CON JEFATURA FEMENINA

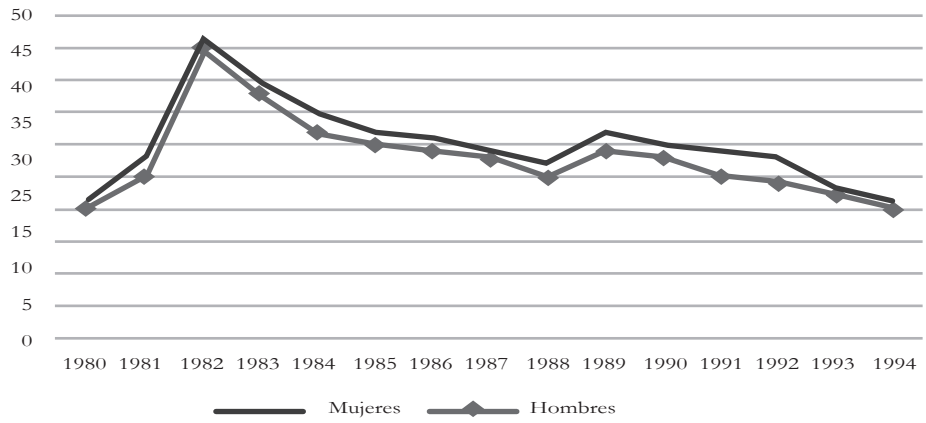
El peso que los hogares jefeados por mujeres representen entre las familias pobres, tanto a nivel nacional como para cada zona, depende de dos factores. Por un lado, de qué tan extendida sea la jefatura femenina y, por otra parte, de cuál es el riesgo de caer en pobreza asociado con esa jefatura.

La presencia de hogares jefeados por mujeres es alta y creciente en el país en el contexto regional sobre todo teniendo presente que la mitad de la población aún reside en zonas rurales. Se estima que en 1986, el 18% de los hogares del país tenían una mujer al frente, proporción que sube al 21% diez años después. Además y como es de esperar, este porcentaje es mayor en el ámbito urbano (24%) que en el rural (16%), lo que hace que para 1995, dos de cada tres hogares jefeados por mujeres residen en la zona urbana. Esto significa que aunque la incidencia de la pobreza no haya variado, el solo aumento de los hogares con mujer jefa explicaría el incremento de estos hogares entre las familias pobres[5].

5 Hogar y familia se utilizan como sinónimos en este contexto.

En efecto, el riesgo de pobreza, esto es, la proporción de hogares jefeados por mujeres que son pobres, no ha mostrado grandes cambios y en la última década prácticamente se ha mantenido estable. Su evolución, al igual que el caso de los hogares con hombre jefe, ha ido de la mano con el ciclo económico, aumentando fuertemente durante la crisis de inicios de los ochenta, pero revertiéndose posteriormente el proceso de empobrecimiento. Como se muestra en el gráfico 14.2, y es resaltable el hecho de que el riesgo de pobreza entre hogares con una mujer al frente si es sistemáticamente superior al riesgo de los hogares con jefatura masculina, fenómeno que se reproduce también entre los hogares en situación de pobreza extrema (Martínez, 1997). Para 1995, mientras que el 27% de los hogares con mujer jefe clasificaban como pobres, entre los hogares con un hombre al frente el riesgo de pobreza era del 19%. Para ese año, la pobreza extrema afectaba al 11% de las familias con una mujer al frente en tanto que entre los hombres jefes el porcentaje era del 6%.

GRÁFICO 14.2
PORCENTAJE DE HOGARES POBRES, SEGÚN SEXO DE LA JEFATURA DEL HOGAR, 1980-1994



Fuente: Céspedes y Jiménez (1995) con base en la Encuesta de hogares de propósitos múltiples (DEGC)

Este riesgo de sufrir situaciones de pobreza entre los hogares jefeados por mujeres tampoco es uniforme por zona y tiende a aumentar conforme la zona se torna más rural. Como se observa en el cuadro 14.1, mientras que en el Área Metropolitana de San José solo el 18% de los hogares jefeados por mujeres son pobres, en las zonas rurales dispersas, esta proporción ronda el 42%.

CUADRO 14.1
INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LAS FAMILIAS CON MUJER JEFE, 1995

Zona	Distribución de las familias			Riesgo de pobreza[1]	Feminización [2]
	Total Familias	Con Mujer jefa			
		Total	Pobres		
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	26,7	27,0
Zona Urbana	**56,4**	**66,0**	**50,8**	**20,5**	**35,1**
Centros Urbanos	50,4	60,3	45,3	20,1	34,9
Área Metropolitana	32,5	39,3	27,0	18,4	37,1
Ciudades intermedias	18,3	21,0	18,3	23,2	32,1
Periferia Urbana	5,6	5,8	5,5	25,4	36,4
Zona Rural	**43,6**	**34,0**	**49,2**	**38,7**	**21,8**
Concentrada	8,3	8,0	8,8	29,4	32,1
Dispersa	35,3	26,0	40,4	41,5	20,4

1/ Familias pobres con mujer jefa como porcentaje de familias con mujer jefa.
2/ Familias pobres con mujer jefa como porcentaje de familias pobres.

Fuente: Segunda Vicepresidencia con base en la Encuesta de Hogares (DGEC)

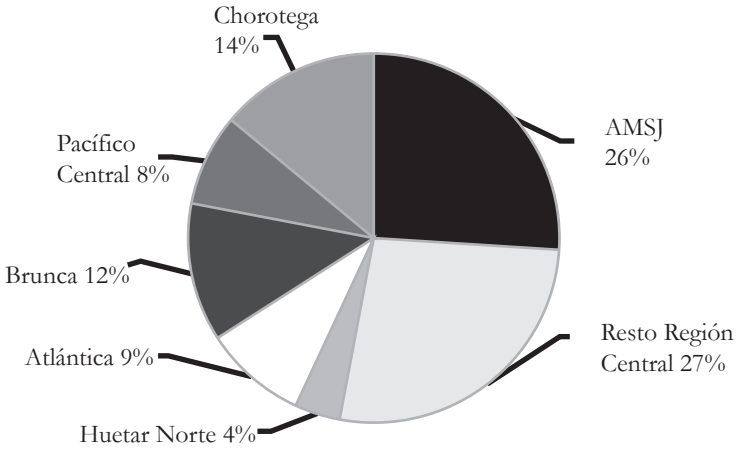
14.4. CONCENTRACIÓN URBANA DE LOS HOGARES POBRES CON JEFATURA FEMENINA

Del cuadro anterior se deduce que, si bien entre los hogares con una mujer al frente, la pobreza afecta con mayor intensidad a las que viven en las zonas más alejadas y rurales del país, la gran concentración de las familias

con jefatura femenina en las zonas urbanas, hace que la jefatura femenina entre los hogares pobres urbanos sea importante (feminización de la pobreza urbana) y que la mitad de los hogares pobres con mujer al frente residan en las áreas urbanas.

Desde una perspectiva regional, aunque referido al año 1994, y congruente con la concentración de hogares pobres con mujer jefe en las zonas urbanas, en la región central del país residen algo más de la mitad de estos hogares y por lo menos una cuarta parte en el área metropolitana de San José. Entre un 12% y un 14% de los hogares pobres con mujer jefe residen en la región Chorotega y en la Brunca, que son las regiones donde el riesgo de pobreza es mayor entre estas familias. En particular en la región Chorotega algo más de la mitad de las familias con una mujer al frente padecen de pobreza, porcentaje que se ubica en el 39% en la región Brunca, como se observa en el gráfico 14.3. Las tres regiones restantes, aportan cada una menos de un décimo de las familias pobres con mujer a cargo. Esto significa que para la ejecución de un programa de apoyo a las mujeres jefas de hogar pobres, existen especificidades regionales y zonales que no pueden pasar inadvertidas.

GRÁFICO 14.3
DISTRIBUCIÓN POR REGIÓN DE LOS HOGARES POBRES CON MUJER JEFE. 1994



Fuente: DEGC (1995)

14.5. LAS MUJERES JÓVENES Y LAS ADULTAS MAYORES LAS MÁS VULNERABLES FRENTE A LA POBREZA

La edad promedio de las mujeres pobres jefas de hogar se ubica en los 51 años, cinco más que el promedio registrado por los hombres jefes de hogar. No obstante, este promedio encierra diferencias importantes que reflejan a su vez distintos determinantes de la situación de pobreza. Como se puede ver en el cuadro 14. 2, algo más de una quinta parte de las jefas de hogar pobres son jóvenes, es decir, tienen edades por debajo de los 36 años. Ellas sin embargo enfrentan un riesgo de pobreza por encima del promedio y cercano al 30% y una sobre representación entre los hogares pobres (feminización). Las barreras de entrada al mercado de trabajo asociadas al cuidado de los niños parece ser el determinante principal para este grupo, donde de hecho se concentran las mayores tasas de fecundidad.

CUADRO 14.2
CARACTERÍSTICAS ETARIAS DE LAS MUJERES JEFAS POBRES. 1995

Grupo de Edad	Distribución[1]	Riesgo Pobreza[2]	Feminización[3]
Total	100,0	26,7	27,0
Hasta 20 años	0,8	29,3	44,7
De 21 a 35 años	21,1	31,9	19,1
De 36 a 59 años	42,7	22,6	26,4
De 60 o más años	35,4	30,3	36,9

1/ De las familias pobres con mujer jefe
2/ Familias pobres con mujer jefe como porcentaje de familias con mujer jefe
3/ Familias pobres con mujer jefe como porcentaje de familias pobre

Fuente: Segunda Vicepresidencia con base en la Encuesta de Hogares (DGEC)

Esto se refleja en las palabras de una mujer de Puntarenas que señala: "Yo trabajo por horas, pero un tiene problemas, yo padezco del azúcar y tengo hijas enfermas. Casi me muerto, me enfermé… limpiaba y planchaba y era muy cansado, tenia que dejar a las chiquitas todo el día solas y me amenazaban con el Patronado, pero que hacia yo sino trabajaba".

Menos de un 1% de ellas reportan edades de 20 o menos años, lo cual sugiere que el embarazo adolescente no conduce en todos los casos, por lo menos en una primera instancia, a la jefatura femenina, y que lo más frecuente podría ser su incorporación en hogares ampliados.

Lo mismo sucede con las adultas mayores que representan algo más de un tercio de las jefas pobres y que muestran también riesgos de pobreza por encima del promedio y sobre representación femenina entre los hogares pobres. Aquí la mayor presencia de pobreza está asociada con salidas del mercado de trabajo sin la cobertura de la seguridad social. Ello es así en el caso de desempeños previos de trabajos en condiciones de informalidad en sus relaciones laborales. También componen este grupo, mujeres que sin experiencia laboral previa en mercados formales, y sin preparación especializada, lo que se convierte en una limitante importante para la consecución de empleo.

El grupo más numeroso, lo representa el conjunto de mujeres con edades entre 36 y 59 años. Entre ellas el riesgo de pobreza es menor, lo que podría estar mostrando el resultado de una efectiva participación en el mercado de trabajo, luego de la crianza de los hijos y dentro de una etapa en que se conservan las capacidades necesarias para trabajar adecuadamente. Para este grupo, junto al más joven, la capacitación técnica adquiere relevancia como mecanismo para favorecer inserciones laborales mejores. No obstante, el grupo más joven demanda de la atención del problema del cuido de niños, en tanto que las adultas mayores requerirán de ampliaciones en la cobertura de la seguridad social.

14.6. ESCASA PRESENCIA Y APORTE MASCULINO

Un rasgo distintivo de las familias jefeadas por mujeres es el relativo a la ausencia, en la gran mayoría de los casos, de otros adultos que colaboren con el mantenimiento del hogar, en particular de un compañero. Con frecuencia la jefatura femenina es involuntaria desde el punto de vista de la mujer, se produce por lo general cuando los hombres abandonan el hogar. Esto se refleja en frases de algunas mujeres jefes como:

"Cuando me separé de mi esposo, la verdad es que no me separé, el se fue y me dejó". (Los Guido).

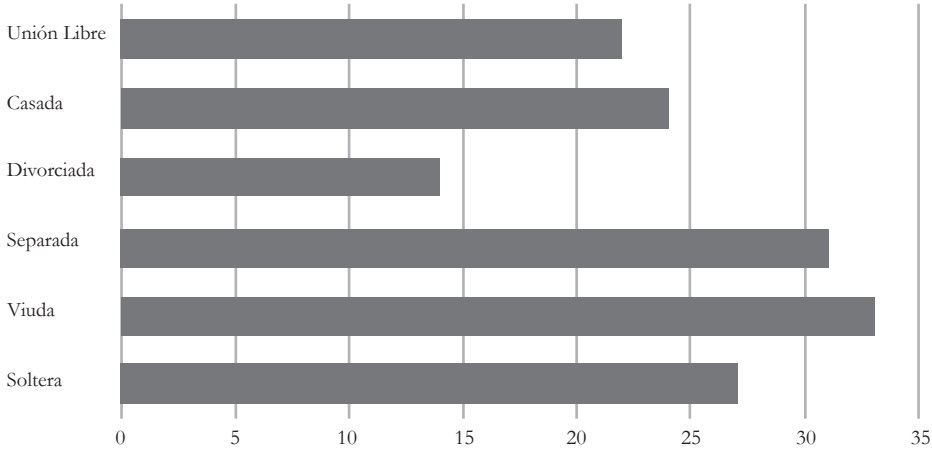
"Cuando se dio cuenta de que estaba embarazada se fue con otra, luego venía a la casa una semana y otra no, después no volvió y no me ayuda con nada" (Desamparados).

"Me dijo que se iba para encontrar una mujer más nueva que mí" (Pérez Zeledón).

Se evidencia así que no solamente es la ausencia de pareja la que afecta la intensidad de la pobreza, sino también el escaso o nulo aporte económico para la manutención de los hijos que dan los padres después de una separación.

El estado conyugal ofrece una idea, aunque imperfecta, de la frecuencia presencia en que puede estar presente un compañero que aporte económicamente al hogar. Según la encuesta de hogares de 1994, sólo el 6% de las mujeres jefas de hogar pobres señalan estar casadas o en unión libre y por ende, tener una alta probabilidad de contar con compañero. Como se observa en el gráfico 14. 4, este estado conyugal se asocia con un menor riesgo de pobreza entre los hogares con una mujer al frente.

GRÁFICO 14.4
PORCENTAJE DE HOGARES POBRES CON MUJER JEFA SEGÚN SU ESTADO CONYUGAL.1994



Fuente: DEGC (1994)

Esto significa también que nueve de cada diez mujeres pobres a cargo de un hogar, se encuentran en una situación donde la probabilidad de contar con un compañero que aporte económicamente es remota. Lo anterior se refleja en:

"Cuando él quiere da algo" (Abangares).

"Solo me da la pensión del chiquitillo, porque los otros tres son de otro esposo" (San José).

"yo le dije que si él tenía voluntad que diera algo" (La Cruz).

Dentro de este grupo se observan los mayores riesgos de pobreza, en particular en aquellos casos en que la disolución de la pareja tiende a ser involuntaria (separación y viudez).

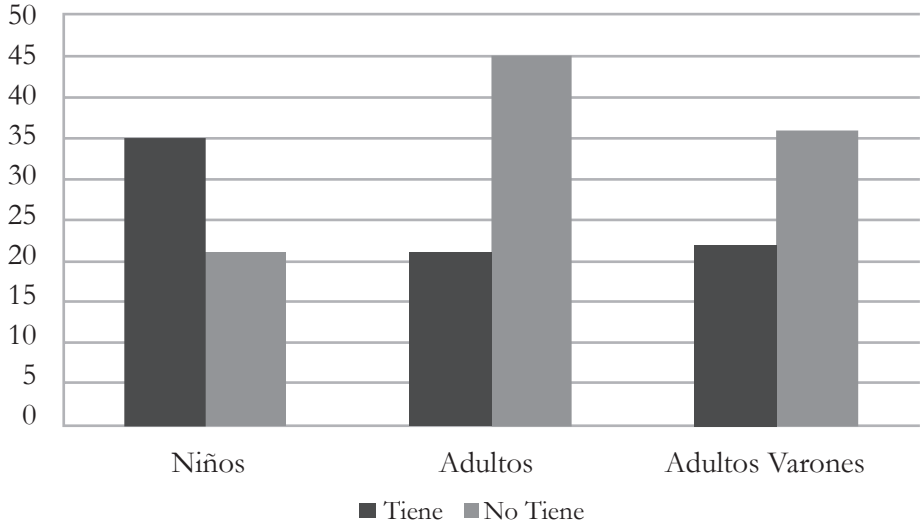
Cada uno de estos estados conyugales está presente en cerca de un tercio de las mujeres jefes de hogares y muestra cómo la jefatura del hogar debe ser asumida en la mayoría de los casos cuando la mujer no está preparada para ello. Esto es claro al constatar que en aquellos casos en que existe acuerdo de separación o se ha dado un proceso en torno a él, como es en el caso del divorcio, el riego de pobreza es particularmente reducido.

Ahora bien, el apoyo para atender las necesidades materiales de la familia no solo puede provenir de la existencia de un compañero, también otros miembros del hogar pueden aportar en esta tarea. El gráfico 14. 5 muestra que el riesgo de pobreza aumenta marcadamente si no hay adultos en el hogar, y más aún en caso de que no exista adultos varones. Un tercio de los hogares pobres jefeados por mujeres no cuentan con otros adultos y su riesgo de pobreza casi duplica al de los hogares en que existe al menos otro adulto (43% contra 23%). Cuando se restringe la atención a la presencia de adultos varones, el porcentaje sin ellos sube al 57%, aunque en este caso el riesgo de pobreza (33%) solo es cerca del 50% mayor al de los hogares sin adultos varones (22%). Esto significa que lo importante es la presencia de otros miembros que compartan las tareas u obligaciones del hogar, más de que haya hombres en el hogar[6]. En efecto, estudios sobre la participación laboral de las mujeres pobres han mostrado que

6 En realidad la información anterior se refiere a población en edad de trabajar, que en nuestro país corresponde a la población de 12 años o más.

la existencia de otras mujeres jóvenes (de 12 a 18 años) resulta una variable explicativa importante más que la presencia de varones (Trejos y Montiel, 1998).

GRÁFICO 14.5
HOGARES POBRES CON MUJER JEFA SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS O ADULTOS. 1994



Fuente: DEGC (1994)

14.7. LA VULNERABILIDAD DE LOS HOGARES CON MUCHOS DEPENDIENTES

El tamaño promedio de los hogares pobres con mujer jefe era en 1994 es de 3,8 miembros, uno menos que el promedio de los hogares pobres con un hombre como jefe y ligeramente por debajo del promedio nacional (4,2 miembros por hogar). En promedio estos hogares cuentan con 1,3 niños por hogar, monto similar al promedio nacional (1,2 niños) y por debajo de los hogares pobres con jefe hombre. Sin embargo, su menor tamaño relativo hace que los niños pesen más al representar un tercio de sus miembros totales. Ello no solo aumenta la carga de dependientes sino que se traduce en barreras de incorporación al mercado de trabajo.

Como se observa en el gráfico anterior, la presencia de menores de 12 años actúa inversamente a la presencia de adultos, esto es, se asocia con un mayor riesgo de pobreza. Según la encuesta de hogares de 1994, el 57% de las familias pobres con una mujer como jefa, tenían niños menores de 12 años y para estas familias su riesgo de pobreza era un 55% más alto que el que mostraban las familias sin niños. En este sentido la mayor presencia de niños, habla de una mayor dependencia del ingreso de la jefa de hogar. Lo que a la vez genera la incorporación temprana de otros miembros, niños y jóvenes, a procesos productivos, ya sean independientes o como apoyo a la actividad que realizan las mujeres.

Esto conlleva a repetir los patrones de incorporación en el mercado laboral en condiciones de vulnerabilidad: baja escolaridad, falta de capacitación, inestabilidad, explotación infantil, etc., situación que perpetúa el círculo de la pobreza. Es ilustrativo de esta situación lo que señala una jefa de hogar de los Guido; "El mayor tiene que salir del colegio, él no quiere pero en último caso lo tiene que hacer, quiero que trabaje y me ayude". O una mujer de Pérez Zeledón que manifiesta: "Tengo uno de 16 años y trabaja en lo que mejor le salga, ahorita está en las cogidas de café, antes vendía lotería, entonces él me ayuda con eso."

Como se mencionó previamente, es de esperar que estos hogares correspondan a mujeres jóvenes como jefas y ellas requieren de apoyos en el cuidado diario de los niños como condición para lograr ingresar al mercado de trabajo.

14.8. UNA EDUCACIÓN LIMITADA QUE FRENA LA GENERACIÓN DE INGRESOS

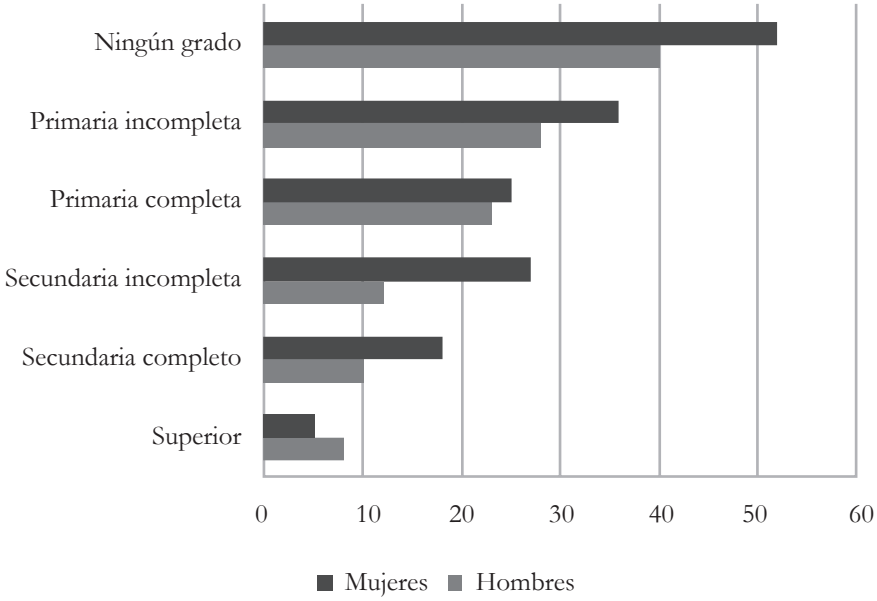
La mujeres jefas de hogares pobres no llegan a completar en promedio la educación primaria y los años de educación alcanzados rondan los 4,6 como promedio, nivel algo menor al de los hombres jefes de hogares pobres (4,9 años de educación). Este bajo nivel educativo es producto de que el 53% de las mujeres jefas de hogares pobres no completó la educación primaria y que un 79% de ellas tiene a la educación primaria como máximo nivel. En todo caso llama la atención que un 18% de ellas no tienen grado alguno de instrucción lo que sugiere que el analfabetismo

no es despreciable entre ellas y requiere de atención prioritaria antes de intentar esfuerzos de capacitación mayores. El analfabetismo limita las oportunidades de superación de las mujeres jefas y también dificulta el acompañamiento en el proceso educativo de los hijos. Así una jefa de los Guido dice: "Yo leo con dificultad, a veces los chiquillos me traen cosas de la escuela y sinceramente yo no se que están aprendiendo. Al del Colegio solo le leo los buenos y le digo mi amor lo felicito". Otra mujer señala "no se casi leer, salí de segundo grado, en ese entonces yo era enferma de la cabeza y mi mamá me sacó" (Liberia).

Por otra parte y como era de esperar, los niveles educativos son aún menores entre las mujeres jefas de hogares pobres rurales. En efecto, mientras que las que residen en el ámbito urbano han casi completado la primaria (5,7 años de educación promedio), las que viven en las zonas rurales dispersas apenas tienen 3,5 años de educación y entre ellas más de un 20% no posee grado alguno de educación. Esto señala que los esfuerzos de formación deben tener énfasis diferenciados zonalmente.

La importancia de la educación como medio para superar la pobreza es clara al observar el gráfico 14.6. Ahí se destaca como el riesgo de pobreza se asocia inversamente con el nivel educativo alcanzado. Así entre las mujeres jefas de hogar sin estudios, el 52% cae en los umbrales de la pobreza, en tanto que entre las que han completado la educación primaria el riesgo de pobreza es del 25% y entre las que tienen algún año de educación superior aprobado, solo el 5% padece de pobreza. Pero también muestra el mismo gráfico como las mujeres jefas de hogar tienen mayores riesgos de pobreza que los hombres para cada nivel educativo. Ello sugiere que si bien la educación es una herramienta básica para superar la pobreza, hacen falta acciones en otros campos para reducir la discriminación salarial y de oportunidades que se produce en el mercado de trabajo en contra de las mujeres y para romper las barreras de incorporación a éste, y que pasan por el cuidado de los niños y la generación de cambios en las actitudes y valores acerca del trabajo remunerado de la mujer.

GRÁFICO 14.6
INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE. 1995



Fuente: DEGC (1994)

14.9. EL ACCESO A LA VIVIENDA MEJORA SU CALIDAD DE VIDA Y ABRE OPORTUNIDADES

Las políticas estatales han favorecido un amplio acceso a la vivienda propia y los hogares pobres con una mujer al frente no han estado marginadas de este proceso. En efecto y como se observa en el cuadro 14. 3, un 67% de los hogares pobres con mujer jefa tiene vivienda propia y para un 58% incluso esa vivienda esta libre de deudas. También muestra que el acceso a vivienda propia ha sido más amplio en la zona rural, en tanto que en el ámbito urbano el alquiler de la vivienda y otras formas de acceso son más extendidas. Este amplio acceso, que se mantiene aún si se filtra por la calidad de la vivienda, aumenta la calidad de vida de las familias pobres al ofrecer seguridad y estabilidad y abre posibilidades de su uso productivo en actividades por cuenta propia.

CUADRO 14.3
TENENCIA DE LA VIVIENDA EN HOGARES POBRES CON MUJER JEFA. 1994

Tenencia	Hogares Pobres con mujer jefe		
	Total	Urbano	Rural
Total	100,0	100,0	100,0
Propia	67,0	59,1	75,0
Pagada	58,0	47,4	68,8
En pago	9,0	11,7	6,2
Alquilada	17,5	23,9	11,0
Informal	15,5	17,0	14,0
Cedida	9,3	6,9	11,7
En precario	4,6	7,5	1,7
Arrimado	1,6	2,5	0,7

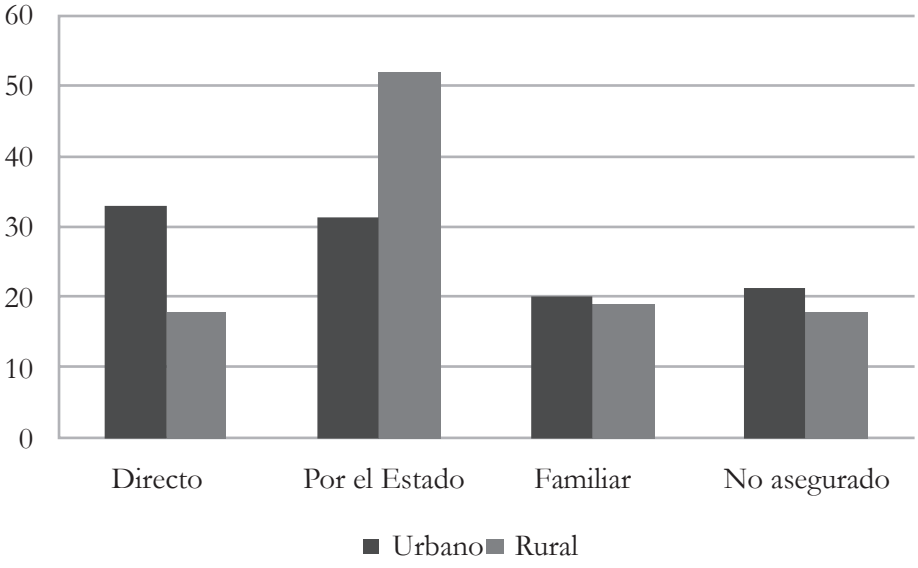
Fuente: Segunda Vicepresidencia con base en la Encuesta de Hogares (DGEC)

En todo caso, del mismo cuadro se desprende que un 27% de las familias deben dedicar recursos monetarios para mantener el derecho a usufructuar la vivienda (propia a pagos y alquilada). Como estos hogares enfrentan ingresos fluctuantes y limitados, es frecuente que se topen con dificultades para hacer frente a sus obligaciones y ello demanda de atención estatal. Por otra parte, un 16% de estas familias tienen acceso a la vivienda de forma precaria, informal o temporal. La forma dominante, con particular fuerza en la zona rural, es la de vivienda cedida, las más de las veces como remuneración por trabajo realizado. Esta forma de acceso a la vivienda, no solo es temporal, sujeto a la prestación del trabajo, sino que conlleva a peligros de explotación laboral. En la zona urbana, adquiere relevancia la vivienda en precario, vivienda que está asociada a condiciones físico sanitarias inadecuadas. Ambos casos demandan de apoyos estatales para mejorar su calidad de vida.

14.10. EL SEGURO DE SALUD APORTA A LA CALIDAD DE VIDA DE LAS MUJERES Y SUS FAMILIAS

La expansión de la seguridad social ha posibilitado la incorporación o inclusión de las familias pobres a los beneficios del seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, y las familias pobres con una mujer al frente no son la excepción. El 82% por ciento de ellas cuenta con seguro de salud, porcentaje que sube al 84% en la zona rural. Tal como se observa en el gráfico 14. 7, las formas de acceso son diferentes según la zona que se trate. En el ámbito urbano, es ligeramente más importante que el aportado por cuenta del Estado y ello se da tanto por la forma de trabajo asalariado como por cuenta propia. En el área rural por el contrario, el acceso dominante es por cuenta del Estado, forma que permite asegurar a algo más de la mitad de las familias rurales.

GRÁFICO 14.7
DISTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES JEFAS DE HOGARES POBRES POR TIPO DE SEGURO Y ZONA. 1994



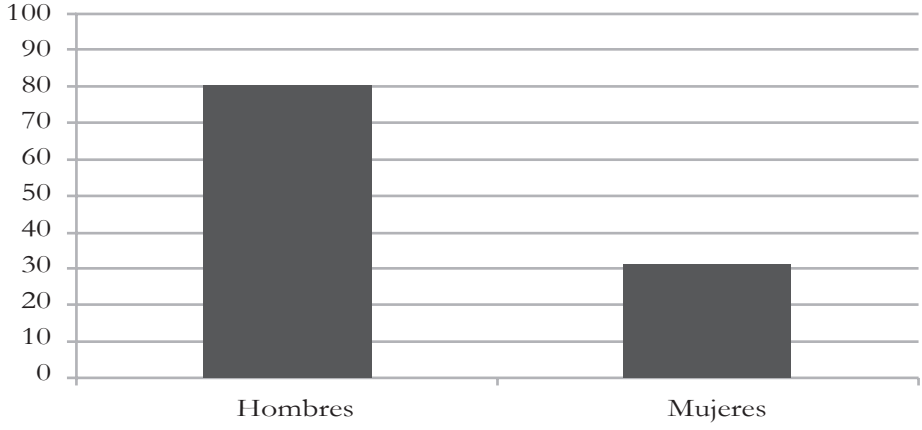
Fuente: DEGC (1994)

De acuerdo a este perfil el acceso a los servicios de salud no parece un problema prioritario teniendo en cuenta la expansión de los equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y que forman parte de la actual modernización del sector salud. No obstante, en lo referente a salud reproductiva y planificación familiar, las mayores tasas de fecundidad sugieren la necesidad de un fortalecimiento de las acciones en este campo (CCSS, 1993).

14.11. UNA REDUCIDA INCORPORACIÓN AL MERCADO DE TRABAJO

La jefatura femenina entre los hogares pobres está asociada tradicionalmente con la inactividad aunque ello parezca contradictorio por la necesidad que tienen para proveer el sustento del hogar. Como se observa en el gráfico 14.8, solo una tercera parte de las mujeres pobres a cargo del hogar manifiestan estar incorporadas al mercado de trabajo, cifra que contrasta con el caso de los jefes hombres quienes participan en el mercado de trabajo en un 80% de los casos. Ello genera un traslape entre jefatura femenina e inactividad laboral ya que el 66% de las mujeres jefas de hogares pobres se reportan como inactivas y ellas constituyen el 55% de los hogares pobres cuyo jefe se encuentra inactivo.

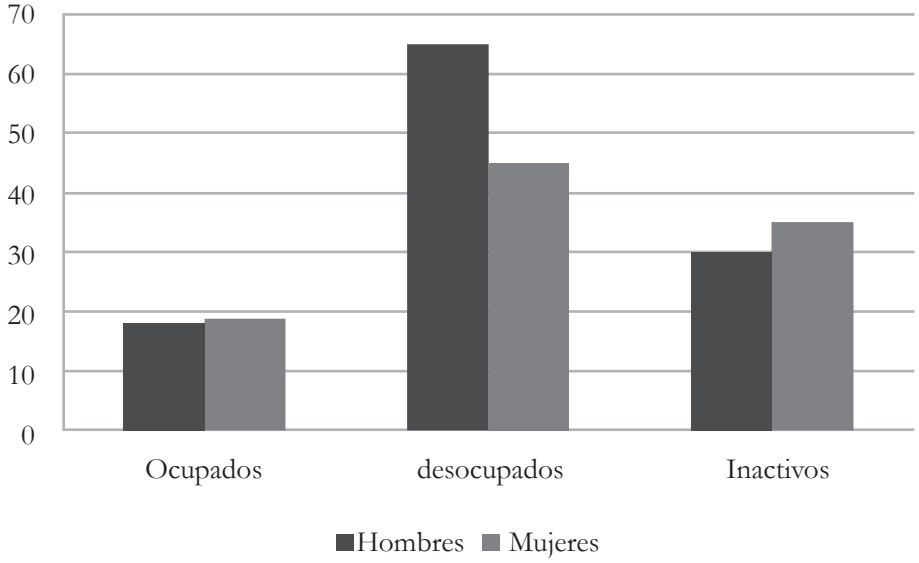
GRÁFICO 14.8
PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LOS JEFES DE HOGARES POBRES. 1995



Fuente: DEGC (1995)

Adicionalmente y como se muestra en el gráfico 14.9, el riesgo de pobreza no parece ser muy distinto entre jefes de hogar hombres y mujeres para cada forma de participación laboral e incluso, en el caso de desempleo los hogares de jefes hombres, se tornan más vulnerables. Esto resalta lo crucial que resulta para las mujeres jefas de hogar obtener un empleo. Un programa de apoyo a las mujeres jefas de hogar debe entonces de ofrecer las herramientas para que ellas puedan insertarse al mercado de trabajo de manera adecuada.

GRÁFICO 14.9
REGISTRO DE POBREZA SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y SEXO. 1995



Fuente: DEGC (1995)

14.12. UNA INCORPORACIÓN MENOS EXITOSA AL MERCADO DE TRABAJO

Los datos anteriores que surgen de las encuestas de hogares reflejan las formas tradicionales de inserción laboral donde se privilegia los empleos remunerados de carácter más permanente. No incorpora las ocupaciones desempeñadas en forma más marginal y con fines fundamentales de autoconsumo. Tampoco

incorpora dentro del desempleo formas encubiertas del mismo por abandono de la fuerza de trabajo. Por ello se presenta el cuadro 14.4 donde se busca, con base en las mismas encuestas, aproximar estos fenómenos.

Cuando se consideran las actividades marginales, la participación de las mujeres jefas a cargo del hogar aumenta significativamente y se ubica en torno al 51% y el empleo aumenta en diez puntos. En todo caso, siempre queda la mitad de las mujeres al margen de la participación laboral, en su mayoría de los casos dedicadas a los oficios domésticos. Otro resultado a destacar es el relativo al desempleo abierto. Este ya era alto entre las mujeres pobres con cargo del hogar, con una tasa de desempleo del 8% que supera en más de cuatro veces el promedio en los jefes de familia. No obstante, al considerar las desocupadas por desaliento, esto es, que se encuentran involuntariamente fuera del mercado de trabajo, la tasa de desempleo sube prácticamente al 20%, lo que duplica su nivel inicial y equivalente a cerca de seis veces el promedio nacional entre los jefes.

Es importante considerar estas diferencias de los tipos de participación de los hombres jefes y las mujeres jefas, para la resolución de las necesidades vitales. Participación que se da a partir de la división sexual del trabajo, donde a la mujer le compete la reproducción social cotidiana y al hombre la producción en el mercado de trabajo. Esta situación es la que lleva a las mujeres a general las llamadas "estrategia de Sobrevivencia", que se refieren a los arreglos y mecanismos que emplean para generar e incrementar el ingreso, lo cual lo hacen fundamentalmente mediante la realización del trabajo informal.

CUADRO 14.4
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LOS JEFES DE FAMILIA SEGÚN ESTRATO Y SEXO. 1995

Condición de Actividad Ampliada	Total Familias	Familias No Pobres	Familias Pobres		
			Total	Jefe Hombre	Jefe Mujer
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Activos Ampliados	83,6	85,6	76,0	85,2	51,3
Ocupados totales	80,8	83,9	68,9	79,1	41,3
Ocupados estándar	78,1	82,1	62,6	74,5	30,4
Ocupados marginales	2,7	1,8	6,3	4,6	10,8
Desocupados totales	2,7	1,7	7,1	6,1	10,0
Desocupados Estándar	1,3	0,7	4,0	4,5	2,6
Desocupados Desalentados	1,4	1,0	3,1	1,5	7,4
Inactivo Puro	16,4	14,4	24,0	14,8	48,7
Tasa desempleo					
Estándar	1,8	0,8	6,5	6,2	8,0
Ampliada	3,3	2,0	9,4	7,1	19,5
Tasa de participación					
Estándar	79,5	82,8	66,9	79,5	33,1
Ampliada	83,6	85,6	76,0	85,2	51,3

Fuente: Segunda Vicepresidencia con base en la Encuesta de Hogares (DGEC)

14.13. UNA INCORPORACIÓN PRECARIA AL MERCADO DE TRABAJO

Aún en el caso del 30% de las mujeres jefas de hogares pobres que logran un empleo estándar en el mercado de trabajo, estos empleos tienden a concentrarse en ocupaciones de baja productividad y retribución, generalmente asociadas con escasa cobertura de la seguridad social y del cumplimiento de la legislación laboral. En efecto el 71% de las mujeres que trabajan desempeñan actividades informales de tipo urbano. Un tercio de las mujeres ocupadas se desempeñan como trabajadoras por cuenta propia y un cuarto de ellas labora como empleadas

domésticas. Por ejemplo una mujer jefa de Puntarenas señala: "lavo ajeno, plancho e incluso vendo electrodomésticos", "Yo cogía café, después lo llaman a uno para rejuntar del suelo y uno va con los hijos, yo lo vendía y con eso vivía. (Pavas). Otra señala; "Yo trabajo en el restaurante, pero no tengo contrato, aquí nadie contrata fijo, porque no les gusta pagar prestaciones" (Abangares).

So lo cerca de un 19% labora como asalariadas del sector formal urbano, principalmente desempeñando ocupaciones no calificadas en el sector privado. Estos resultados apuntan claramente la necesidad de una reconversión laboral con miras a mejorar la inserción laboral. Esta reconversión solo es posible a través de programas de capacitación adecuados y pertinentes a las demandas del sector productivo. Finalmente, el gran protagonismo del trabajo independiente muestra también lo oportuno que puede resultar el apoyo financiero para mejorar la productividad de los activos a su disposición.

BIBLIOGRAFÍA

Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), 1995. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Costa Rica: DGEC.

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) 1993. *Encuesta Nacional de Fecundidad*. San José, Costa Rica: CCSS.

Céspedes V.H. y Jiménez R. 1995. *La pobreza en Costa Rica: concepto, medición y evolución*. Estudios No. 11. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Consejo Social-Segunda Vicepresidencia de la República (CS-SVP). 1994. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza: Hacia una Costa Rica integral por las oportunidades*. San José, Costa Rica: Segunda Vicepresidencia.

Comisión Interinstitucional. 1995. *Eje Mujeres del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.*

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), 1997. Mujeres, pobreza y políticas y públicas. Colección Documentos No. 16. San José, Costa Rica: CMF.

Martínez, J. 1997. *Programa de Formación Integral para Mujeres Pobres Jefes de Hogar: Caracterización y análisis.* Informe de consultoría preparado para la Segunda Vicepresidencia de la República.

Sáenz, I. 1995. *Perfiles de la Población Meta del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.* Informe de consultoría realizado para la Segunda Vicepresidencia de la República.

Trejos J.D. y Montiel, N. 1998. *Recursos y activos de los pobres en Costa Rica.* Informe Final Preliminar. Mimeografiado.

INMIGRACIÓN INTERNACIONAL Y POBREZA EN COSTA RICA

15

Juan Diego Trejos Solórzano[1]

15.1. INTRODUCCIÓN

El Estado costarricense ha venido asignando una cantidad importante de recursos para financiar instituciones, programas y proyectos con el fin de erradicar la pobreza, creando un denso mapa institucional y programático. Hitos en este esfuerzo lo constituye la creación en 1971 del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con la misión de combatir la pobreza y la constitución del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974 con el objeto de allegar recursos a los programas contra la pobreza[2].

Pese a este esfuerzo de larga data, una de cada cinco familias y una de cada cuatro personas continúa bajo los umbrales de la pobreza. Más aún, esta incidencia de la pobreza, fuera de los vaivenes coyunturales, se ha mantenido estancada en los últimos siete años, a pesar del crecimiento económico experimentado y de la recuperación de la inversión social. El objetivo de este trabajo es el de indagar en las posibles causas generadoras de este estancamiento de la pobreza poniendo especial énfasis en el impacto de la inmigración nicaragüense. Para ello se presenta primero la evidencia empírica sobre la evolución de la pobreza. De seguido se

---

1 Publicado en Revista Economía y Sociedad No. 20. Setiembre-Diciembre del 2002. pp. 5-25. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía.
Una versión previa de este trabajo fue presentada en el Simposio "Investigación en Salud para el Desarrollo Humano en Costa Rica, 1975-2000", realizado en la Ciudad de la Investigación de la Universidad de Costa Rica del 28 de febrero al 2 de marzo de 2001, con motivo de la celebración del XXV aniversario de la fundación del Instituto de Investigaciones en Salud (INISA). Se agradece la colaboración de Inés Sáenz en el procesamiento de las encuestas de hogares y en la revisión de una versión previa del documento, así como el apoyo de Luis A. Oviedo en la sistematización de la información. Especial reconocimiento para el Instituto Nacional de Estadística y Censos por facilitar el acceso a las bases de datos de las encuestas de hogares.

2 Para un análisis sobre las políticas seguidas ver por ejemplo: Trejos (1995) y Seligson, et.al. (1997).

resumen las posibles explicaciones de esta evolución, para pasar luego a discutir en detalle el sustento posible de cada una de ellas. Se concluye con unas breves reflexiones sobre los determinantes principales y rumbos de acción posibles.

15.2. LOS HECHOS

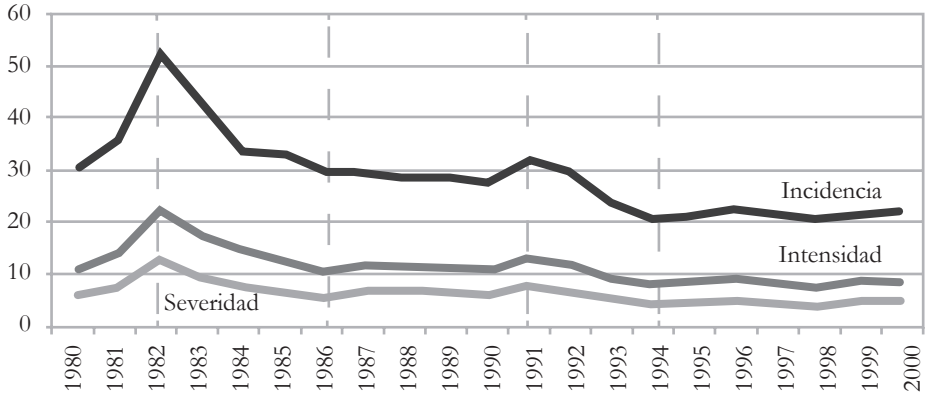
En el momento que la pobreza se define como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades materiales básicas de la familia y para su medición se acude a las encuestas de hogares de propósitos múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el panorama de su evolución durante las últimas dos décadas se resume en el gráfico 15.1. Según esta información, la incidencia de la pobreza medida como el porcentaje de familias bajo los umbrales de pobreza, aumentó fuertemente durante los inicios de los ochenta en el marco de la crisis de la deuda. Así la pobreza pasó de afectar al 30% de las familias en 1980 al 54% de los hogares en 1982. Durante el período de estabilización (1983-1985) el proceso de empobrecimiento se revierte y la incidencia de la pobreza se reduce hasta volver a sus niveles precrisis[3].

En la fase inicial de las reformas económicas, junto a la gradualidad y selectividad de su aplicación, la pobreza desciende levemente pasando de afectar al 30% de las familias en 1986 al 27% cuatro años más tarde (1990). En el año 1991 la incidencia de la pobreza experimenta un incremento coyuntural y aumenta cinco puntos porcentuales hasta alcanzar el 32% de los hogares. Este aumento es fruto, entre otros factores, de un ajuste muy ortodoxo aplicado por la administración Calderón al inicio de su gestión. En los tres años posteriores una fuerte expansión del consumo interno propiciado por la masiva entrada de capitales especulativos (conocidos

3 Cabe destacar que la serie no es estrictamente comparable por cambios metodológicos introducidos en las encuestas a partir de 1987. Para el período 1980-1986 se mide el ingreso primario (salarios más renta empresarial) en tanto que a partir de 1987 se introducen los ingresos por transferencias y a partir de 1991 se miden muy gruesamente los ingresos del capital. También es importante señalar, que la comparación de la incidencia de la pobreza a partir de 1987, considerando solo la renta primaria con aquella que utiliza una definición más comprensiva del ingreso, ofrece resultados casi idénticos y solo tienden a distanciarse levemente en los últimos años, cuando las trasferencias, especialmente las pensiones, empiezan a ganar peso dentro del ingreso familiar.

como golondrinas) y hasta la reversión de este proceso por el estallido de la crisis financiera en México, la pobreza experimenta una fuerte reducción al caer en 12 puntos porcentuales su incidencia. De este modo se pasa del 32% de las familias en 1991 al 20% en 1994.

GRÁFICO 15.1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COSTA RICA, 1980-2000



Fuente: EHPM, INEC

A partir de ese año y por los siguientes seis, la incidencia de la pobreza se estanca oscilando entre el 20% y el 21%. Este estancamiento se produce a pesar de que la economía creció a un ritmo anual promedio del 5%, la inversión social per cápita se expandió a una tasa real anual del 3% y el empleo también se expandió a un ritmo anual del 3% como media del período (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

Cabe destacar que esta evolución de la pobreza es similar tanto si la atención se pone en el ámbito urbano o en la zona rural. También se mantiene la misma evolución si se consideran las personas en vez de las familias. Finalmente y como se muestra en el gráfico 1, la misma dinámica se reproduce cuando la atención se pone en otros indicadores de la pobreza, como la intensidad y la severidad, que son más sensibles a los

cambios distributivos[4]. Este último resultado permite a su vez poner la atención solo en la incidencia de la pobreza para evaluar las posibles causas del estancamiento de la pobreza.

15.3. LAS POSIBLES EXPLICACIONES

Varias son las explicaciones que se han delineado para explicar este estancamiento en la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza desde el año 1994. La primera alude a la magnitud y calidad del crecimiento económico. En cuanto a la magnitud se alude que un crecimiento económico insuficiente no permite que mejoren los ingresos reales de los trabajadores y en esa medida los ingresos reales de los hogares. En cuanto a la calidad del crecimiento se señala que si este es excluyente o concentrado en ciertas actividades que demandan principalmente trabajadores calificados, ello no permite crear empleos para los trabajadores menos calificados que son los que conforman los hogares más pobres.

Una segunda explicación del estancamiento de la pobreza se refiere al deterioro del capital humano de la población activa. El argumento es que la crisis de los años ochenta redujo sensiblemente la cobertura de la educación secundaria y esta baja cobertura se ha mantenido hasta principios de los años noventa cuando se recuperan los niveles de cobertura existentes antes de la crisis de la deuda (Trejos, 2000). Así, a partir de mediados de los años noventa, se estarían incorporando al mercado de trabajo mayoritariamente personas que no han completado la educación secundaria que, en esa medida, no cuentan con el capital humano suficiente para obtener ingresos que les permitan superar los umbrales de pobreza[5]. Esto estaría mostrando los efectos a mediano plazo de deterioros en la política social, particularmente la educativa, resultados que podrían estarse apoyando también por una fuerte inmigración de trabajadores con menor perfil educativo.

---

4 La intensidad de la pobreza considera tanto la proporción de pobres (incidencia) como su nivel de pobreza en términos de cuánto se alejan sus ingresos del umbral de pobreza (qué tan pobres son). La severidad de la pobreza considera ambos aspectos, solo que les da un mayor peso (ponderación) a las familias cuánto más pobres son.

5 CEPAL (1998) ha estimado que los trabajadores jóvenes requieren por lo menos secundaria completa (12 o 13 años de educación en el caso de Costa Rica) para tener una probabilidad del 80% o más de superar o no caer en la pobreza.

Una tercera explicación apunta al tema distributivo. Si la desigualdad en la distribución de los ingresos familiares está aumentando, apoyada por un posible crecimiento económico excluyente y concentrador, las mejoras en los ingresos reales promedio no estarían beneficiando a los grupos más pobres y en esa medida no les permitirían superar los umbrales de pobreza. Una cuarta explicación pone la atención en los cambios metodológicos en las encuestas de hogares. Se indica que la actualización de la muestra en el año 1999 puede explicar la ausencia de reducción de la pobreza en ese año y apoyar así la tendencia estacionaria.

Finalmente, dentro de las principales explicaciones esbozadas se encuentra la presión migratoria. El argumento es que una inmigración fuerte no permite aumentos en los ingresos reales a menos que la producción crezca fuerte y sostenidamente. Pero además, si esa inmigración es de trabajadores no calificados, como parece ser la inmigración nicaragüense, presiona más intensamente en los ingresos y posibilidades de empleo de los trabajadores locales menos calificados que son precisamente los más propensos a sufrir el flagelo de la pobreza[6]. A estos argumentos sobre los posibles efectos negativos de una fuerte inmigración de personas menos calificadas, reducción en los salarios reales y aumento del desempleo, habría que contraponer un argumento positivo, que normalmente se ignora, y es que la inmigración aumenta la dotación de factores y en esa medida la frontera de posibilidades de producción. A continuación y empezando por esta última argumentación, se tratará de encontrar evidencia empírica sobre el peso relativo de cada factor sugerido para explicar el estancamiento de la pobreza.

15.3.1. LA PRESIÓN MIGRATORIA

Como punto de partida para el análisis del efecto migratorio, es necesario tener una idea de la magnitud de esa inmigración, para avanzar posteriormente en la identificación de su posible impacto. Desgraciadamente, las encuestas de hogares no captan ni periódica, ni

6 Ello supone una relación de sustitución entre ambos tipos de trabajadores. No obstante, si los inmigrantes vienen a realizar tareas que los locales menos calificados ya no quieren ejecutar, la relación es de complementariedad y podría ser compatible con aumentos en el empleo y los ingresos de los trabajadores locales.

adecuadamente el fenómeno migratorio. Varias son las razones por las que las encuestas fallan en captar a los migrantes. Por una parte, las encuestas utilizan el concepto de residente habitual (seis o más meses) con lo cual deja por fuera la migración temporal (entra y sale del país) y la itinerante (va de una zona a otra del país según las oportunidades de trabajo). Por otra parte, muchos de los migrantes tienen residencia irregular por lo que existe el incentivo para ocultarse u ofrecer información falsa.

Adicionalmente, los inmigrantes de un mismo país de origen tienden a concentrarse en ciertas zonas geográficas reducidas (ghettos o enclaves) por lo que su distribución espacial es distinta a la del resto de la población y, en esa medida, la probabilidad de selección dentro de la encuesta también es menor (Brenes, 1999). Por otra parte, las encuestas excluyen los hogares colectivos, por lo que inmigrantes viviendo en barracas, dentro de las fincas bananeras principalmente, pueden no ser entrevistados. Por último, la encuesta de hogares sufría, hasta el año 1999, de una desactualización de la muestra. Esta desactualización pudo haber generado exclusión de nuevos ghettos de inmigrantes y por lo menos se estaba fallando en estimar el nivel absoluto de la población (subestimación de la población total y por ende la migrante).

En todo caso, las encuestas permiten medir el impacto directo de aquellos inmigrantes que captan, e indirectamente podría también avanzarse en medir su impacto por el efecto en el mercado de trabajo de los que no capta[7]. Esta medición de los inmigrantes no es, sin embargo, periódica pues es hasta el año 1997 que se pregunta el lugar de nacimiento y la nacionalidad. Estas preguntas están disponibles también para el año 2000 con lo cual es posible comparar dos años dentro del período de estancamiento[8].

---

7 Téngase presente que si los inmigrantes temporales, itinerantes o ilegales no captados por las encuestas son más pobres que el promedio, las encuestas estarían subestimando la incidencia de la pobreza.

8 Para el análisis se considerará en lugar de nacimiento y no la nacionalidad. Cerca de un 3% de las personas nacidas en Nicaragua son de padres costarricenses y se califican entonces como costarricenses por nacimiento, en tanto que otro 14% se ha nacionalizado.

15.3.2. LA INMIGRACIÓN RECIENTE

Teniendo en cuenta estas limitaciones, en el cuadro 15.1 se muestra la composición y evolución de la población por lugar de nacimiento entre 1997 y el año 2000. Esta información respeta la estructura de la población de la encuesta pero ajusta el total para hacerlo coincidir con las estimaciones de población más recientes[9]. Las cifras muestran un fuerte crecimiento de la población inmigrante al pasar del 4% de la población en 1997 al 6% en solo tres años. Esto significa que la población migrante estaría creciendo a tasas anuales cercanas al 18% en tanto que la población no inmigrante se expandiría a tan solo un 1,6% anual. Ello implica tasas de inmigración del orden del 7,8 por mil en este período y significa que un tercio del aumento poblacional estaría explicado por los inmigrantes. Dentro de ellos, y como era de esperar, los nacidos en Nicaragua son los dominantes ya que de ese país provienen tres de cada cuatro inmigrantes, aunque los inmigrantes de otros países muestran también un fuerte crecimiento.

Es de esperar, sin embargo, que este dinamismo esté sobredimensionado por dos razones. La primera, por la actualización de la muestra de la encuesta de hogares en el año 1999, y la segunda, por la amnistía (Régimen de Excepción Migratoria) declarada por el gobierno de Costa Rica con motivo del huracán Mitch, también en 1999. En todo caso y pese a este dinamismo, las encuestas de hogares se quedan cortas en estimar el volumen total de inmigrantes. Con los ajustes realizados, la población inmigrante según la encuesta de hogares en el año 2000 ascendía a 232 mil personas y la de origen nicaragüense a tan solo 175 mil personas, cifra que se aleja bastante de las estimaciones más confiables existentes y que situaban la población inmigrante nicaragüense entre 300 y 330 mil personas para 1998 (Chen, Rosero, Brenes y León, 2000)[10].

---

9 Las encuestas de hogares subestiman en al menos un 10% la magnitud de la población total producto de factores de expansión internos que desde el diseño de la muestra en 1987 se quedaron cortos de sus referentes censales. Aquí se utilizan las últimas proyecciones realizadas en conjunto por el ahora INEC y el Programa Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (PCP/INEC, 1998).

10 Esto significaría que el censo de población también se queda corto en la medición de los inmigrantes. Los datos publicados indican que los inmigrantes ascendieron a 296 mil personas en el año 2000 (8% de la población total) y los nicaragüenses a 226 mil personas (6% de la población total), en tanto que la composición interna se mantiene (INEC, 2001).

CUADRO 15.1
COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL PESO DE LA INMIGRACIÓN EXTERNA, 1997 Y 2000.

Condición migratoria	1997	2000	Variación	Tasa media	Tasa migración (por mil)
Población (miles)[1]	3.681	3.943	262	2,3	
No migrantes (%)	96	94	65	1,6	
Migrante	4	6	35	18,4	7,8
Nicaragua	3	4	28	19,9	6,2
Resto del mundo	1	2	7	14,2	1,6
Familias (miles)[1]	895	960	65	3,4	
No migrantes (%)	94	93	67	1,7	
Migrante	6	7	33	13,0	7,6
Nicaragua	4	5	26	15,0	5,9
Resto del mundo	2	2	7	8,8	1,6

1/ Datos EHPM/INEC ajustados según estimaciones de población del PCP/UCR.

Fuente: Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

15.3.3. LA SITUACIÓN DE LOS NICARAGÜENSES EN NICARAGUA

Una fuerte inmigración tiene su origen tanto en factores de expulsión del lugar de origen como en factores de atracción del lugar de destino. Para tener una idea de los factores de expulsión basta extraer algunos elementos sobre la situación de las familias pobres en Nicaragua. Esta información surge del documento elaborado por el Gobierno de Nicaragua (GN, 2000) como parte de los requisitos para acceder a los beneficios de la iniciativa de ayuda a los países pobres fuertemente endeudados. Este documento utiliza informaciones provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida realizada en el año 1998 y dentro de sus principales resultados se destacan los siguientes:

- Alta incidencia de la pobreza: se estima que el 48% de la población sufre de pobreza cuando e sta se mide como una situación de consumo insuficiente. No obstante, este porcentaje sube al 73% cuando se mide por el método de las necesidades básicas insatisfechas, y alcanza al 70% de la población cuando la pobreza se ve como una situación de ingresos insuficientes, medición consistente con la realizada en Costa Rica. En este caso se estarían comparando cuadros de pobreza en torno al 20% en Costa Rica con incidencias del 70% en Nicaragua.

- Elevada fecundidad y dependencia demográfica: los hogares pobres tienen entre 6,7 y 7,7 miembros como promedio, siendo la mayoría de ellos menores de edad. Ello se asocia a una alta y precoz fecundidad, de modo que se estima que la mitad de las mujeres de 19 años han experimentado por lo menos un embarazo.

- Reducido acceso a servicios educativos de baja calidad: se estima que el 40% de las personas en situación de pobreza extrema son analfabetos y que la mitad de sus hijos de 6 a 18 años no asisten a la escuela. Además el logro educativo es bajo, de modo que las personas en situación de pobreza tienen como media solo 3,2 años de educación y aquellos en situación de pobreza extrema alcanzan solo los 2,1 años de educación en promedio.

- Difícil acceso a servicios de salud de baja calidad: se estima que los niños de hogares pobres se enferman en promedio un 50% más que los que provienen de hogares no pobres y tienen la mitad de probabilidad de acceder a un médico. Un tercio de las mujeres en situación de pobreza extrema no recibe atención prenatal y la mitad da a luz fuera de las instalaciones médicas.

- Alta desnutrición: los bajos ingresos asociados con la pobreza se traducen en problemas para obtener el consumo mínimo necesario de nutrientes con sus consecuentes efectos en las capacidades de aprendizaje y de trabajo. Se estima que el 30% de los niños de hogares pobres y el 40% de los niños de hogares en situación de pobreza extrema sufren de desnutrición.

15.3.4. LA SITUACIÓN DE LOS NICARAGÜENSES EN COSTA RICA

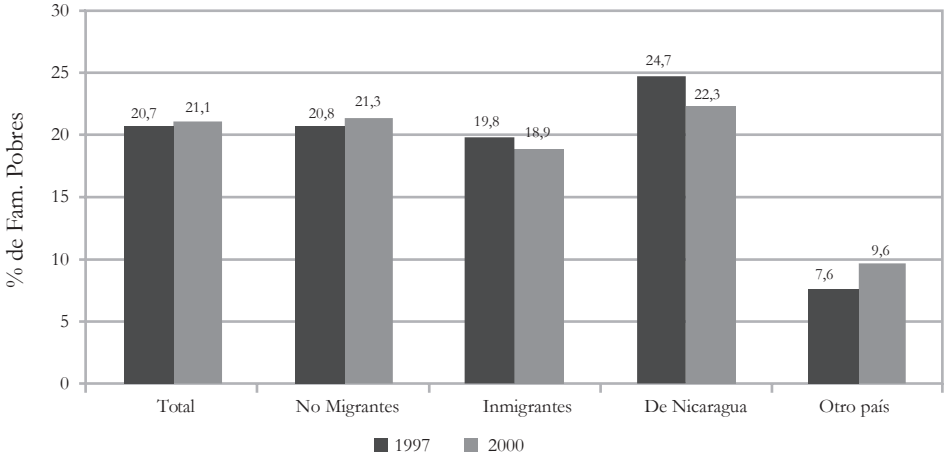
Para evaluar la pobreza la unidad de análisis pertinente es la familia. Por ello se han agrupado las familias según lugar de nacimiento de su jefe. Ello plantea un problema adicional en términos que no todos los nicaragüenses se encuentran concentrados en familias de nicaragüenses. Un 16% de las personas nacidas en Nicaragua se encuentran en hogares cuyo jefe no es de ese país, aunque dos de cada tres de ellos corresponden a familiares directos del jefe (cónyuges e hijos)[11]. Del mismo modo, cerca de un tercio de los miembros de hogares de jefe nicaragüense son costarricenses, principalmente hijos (68%), cónyuges (14%) y nietos (10%). Pese a ello, este agrupamiento de las familias según el lugar de nacimiento del jefe permite una primera aproximación a las condiciones de vida de los inmigrantes, sobre todo si se tiene en cuenta que el jefe, a pesar de ser identificado en las encuestas por auto declaración, tiende a coincidir con el principal proveedor del hogar y en muchos casos resulta el único.

15.3.5. LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ES MAYOR PERO SE REDUCE

El gráfico 15.2 presenta la incidencia de la pobreza según el lugar de nacimiento de los jefes tanto para 1997 y 2000. Se observa como dentro del período de estancamiento, con niveles de incidencia cercanos al 21%, si bien los hogares cuyos jefes nacieron en Nicaragua, tienen incidencias por encima de la media, esta incidencia fue la única que muestra una reducción en esos años. Así, mientras que en 1997 el 25% los hogares con jefe nicaragüense estaba bajo los umbrales de pobreza, para el año 2000, este guarismo alcanza al 22%, bastante próximo a la media nacional y significativamente distante del 70% evidenciado en Nicaragua.

11 Cabe señalar que solo el 8% de los nicaragüenses en hogares con jefe no nicaragüense corresponde a servicio doméstico (1% del total de nacidos en Nicaragua) y solo el 11% a otro miembro no familiar (2% del total de nacidos en Nicaragua), por lo que la aproximación por el origen del jefe es bastante aceptable.

GRÁFICO 15.2
INCIDENCIA DE LA POBREZA



Fuente:EHPM/INEC

Más aún, simulaciones realizadas para evaluar el impacto de esa inmigración sugieren que ésta no estaría explicando, al menos directamente, este estancamiento. Por una parte, si se simula la incidencia de la pobreza en el año 2000 manteniendo el peso poblacional de los hogares de jefe nicaragüense en 1997, la incidencia de la pobreza se mantiene en 21,1%. Esto significa que la reducción de la pobreza entre esos hogares más bien sirvió como compensador al aumento experimentado en la incidencia de la pobreza en los otros tipos de hogares. En efecto, una segunda simulación manteniendo la incidencia de la pobreza de los hogares de jefe nicaragüense de 1997 para el 2000 pero considerando su mayor participación poblacional, elevaría marginalmente la incidencia de la pobreza global del 21,1% al 21,3%.

Aunque el cambio en la incidencia de la pobreza entre 1997 y el 2000 es marginal y posiblemente sin significación estadística, se puede avanzar en una descomposición de ese cambio siguiendo la propuesta de Ravillon y Huppi (1991) para índices que se pueden desagregar de forma aditiva como lo es el de incidencia de la pobreza. En el cuadro 15.2 se presenta esta descomposición. Para un cambio en la incidencia de la pobreza de cuatro décimos porcentuales, prácticamente la totalidad de la variación es explicada por lo que sucede al interior de cada subgrupo. Aquí aportan positivamente

tanto los hogares de jefes costarricenses como de otras nacionalidades distintas a la nicaragüense, pues son estos grupos quienes experimentan aumentos en las incidencias.

El componente "entre" refleja los cambios en las poblaciones relativas y aunque globalmente su efecto es insignificante, muestra a su interior dos cambios importantes, positivamente en el caso de los nicaragüenses y de signo opuesto para los costarricenses, por el hecho señalado que los primeros aumentan fuertemente en este lapso de tiempo. El último efecto "cruzado" presenta un pequeño aporte y un signo negativo mostrando que la población se está moviendo hacia los grupos en que la incidencia de la pobreza está disminuyendo. No obstante, sumados los tres efectos, los hogares de jefe nicaragüense estarían explicando el 68% del aumento en la incidencia (menos de tres décimos) por efecto exclusivo del aumento poblacional.

CUADRO 15.2
COSTA RICA: CONTRIBUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN AL CAMBIO EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA

Descripción	Cambio en la incidencia entre 1997 y el 2000			
	Total	Dentro	Entre	Cruzado
Cambio Total	0,41	0,45	0,01	-0,04
Total	100,00	108,85	1,86	-10,72
Costa Rica	14,52	123,99	-106,68	-2,78
Nicaragua	67,91	-22,24	100,22	-10,06
Otro País	17,56	7,10	8,33	2,13

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Esto significa, entre otras cosas, que si bien la inmigración nicaragüense ha tenido poco impacto en la incidencia de la pobreza y particularmente en su estancamiento, ello no significa que su efecto no se amplifique en el futuro si sigue creciendo la inmigración al ritmo que lo hizo en los últimos años. Por ello conviene conocer algunas características adicionales que pueden servir como factores de atracción de nuevos inmigrantes. Para este análisis se considerarán dos grupos: los hogares de jefes nicaragüenses y el resto de los hogares. Este último grupo está dominado por los hogares de jefes nacidos en Costa Rica, aunque incluye las familias de jefes inmigrantes de otros países distintos de Nicaragua. Como se puede observar en el cuadro 15.2 y en el gráfico 15.2, este grupo no solo es muy reducido, sino que además muestra porcentajes de pobreza por debajo de la media nacional.

15.3.6. LA POBREZA SE ASOCIA CON CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS SIMILARES

Considerando ambos grupos de hogares y distinguiendo a su interior los que están por debajo de los umbrales de pobreza, se ha construido el cuadro 15.3 donde se presentan una serie de indicadores sociodemográficas del hogar. Los hogares de jefe nacido en Nicaragua representan el 5% de los hogares del país (distribución), y los que están en situación de pobreza representan el 1% de los hogares totales del país (22% de los hogares de jefe nicaragüense: composición) y equivalen a su vez al 6% de los hogares del país en situación de pobreza (incidencia). Este aún reducido peso poblacional es el que explica su menor impacto en la evolución de la pobreza del país.

CUADRO 15.3
COSTA RICA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES POR ESTRATO DE INGRESO
Y LUGAR DE NACIMIENTO DEL JEFE. 2000

Indicador	Jefe Nicaragüense		Jefe No Nicaragüense	
	Pobre	No Pobre	Pobre	No Pobre
Peso relativo				
Distribución	1,0	4,0	20,0	75,0
Composición	22,0	78,0	21,0	79,0
Incidencia	6,0	5,0	94,0	95,0
Características del Hogar				
Tamaño del hogar	5,9	4,4	4,5	3,9
Menores de 12 años por hogar	2,5	1,1	1,5	0,9
Dependientes por ocupado	3,2	1,1	3,5	1,4
Características del Jefe				
% de mujeres jefes de hogar	24,0	17,0	30,0	20,0
Edad del jefe (años)	42,0	38,0	48,0	46,0
Educación del jefe (años)	3,5	5,5	4.7,0	7,6
Características ocupacionales				
Tasa neta de participación	47,0	68,0	38,0	56,0
Tasa de desempleo	12,0	6,0	13,0	4,0
Ingreso Familiar	32,0	92,0	24,0	100,0

Fuente: EHPM, INEC (2000).

Confrontando los hogares pobres con los que no lo son, se corrobora que estos son más grandes por la mayor presencia de niños y que ello se traduce en tasas de dependencia económica mayores. Cada ocupado debe generar recursos para por lo menos tres miembros adicionales y ello explica la insuficiencia de ingresos. Estas características son similares entre los hogares pobres con independencia del lugar de nacimiento del jefe, aunque los hogares que tienen al frente a una persona nacida en Nicaragua aparecen como más grandes por contar con un niño más como promedio[12].

Poniendo la atención en las características del jefe, la jefatura femenina también es más frecuente entre los hogares pobres, aunque menor entre los hogares pobres de jefe nicaragüense. Lo mismo sucede con el nivel educativo de los jefes, este es reducido entre los hogares pobres y más aún entre los jefes nicaragüenses. En general, la educación de los jefes nicaragüenses, pobres y no pobres, es menor y no supera la primaria completa como media. La edad de los jefes por el contrario, es superior entre los pobres, aunque los nacidos en Nicaragua aparecen como más jóvenes en ambos estratos, tal como era de esperar.

La participación laboral de la población en edad de trabajar, muestra que entre los hogares pobres, la incorporación al mercado es menor y cuando se da es a su vez menos exitosa. Lo primero es claro al observar las tasas netas de participación (población activa entre la población en edad de trabajar), aunque es claro también que los hogares con jefe nicaragüense tienden a participar con mayor intensidad en el mercado de trabajo. El menor éxito de la incorporación se corrobora en las altas tasas de desempleo abierto entre los miembros de hogares pobres, aunque esta tasa es ligeramente menor entre los hogares con jefe nicaragüense. Estos resultados muestran que los inmigrantes tienen una mayor necesidad de trabajar y que están dispuestos a hacerlo aunque los trabajos disponibles no sean suficientemente atractivos y bien remunerados. Ello explica el hecho de que los hogares pobres de jefe nicaragüense aparezcan con un ingreso familiar total, aunque no per cápita, mayor que sus contrapartes no nicaragüenses[13].

---

12 La escasa presencia de nicaragüenses fuera de hogares de jefe nicaragüense sugiere un proceso de reunificación familiar importante, aunque los menores tamaños familiares, comparados con los observados en Nicaragua, podría sugerir también que esta reunificación aún no es completa.

13 El ingreso familiar se presenta como un índice donde el ingreso familiar promedio de las familias no pobres de jefe no nicaragüense se toma como base.

15.3.7. EL PATRÓN DE RESIDENCIA VARÍA POR ESTRATO Y LUGAR DE NACIMIENTO

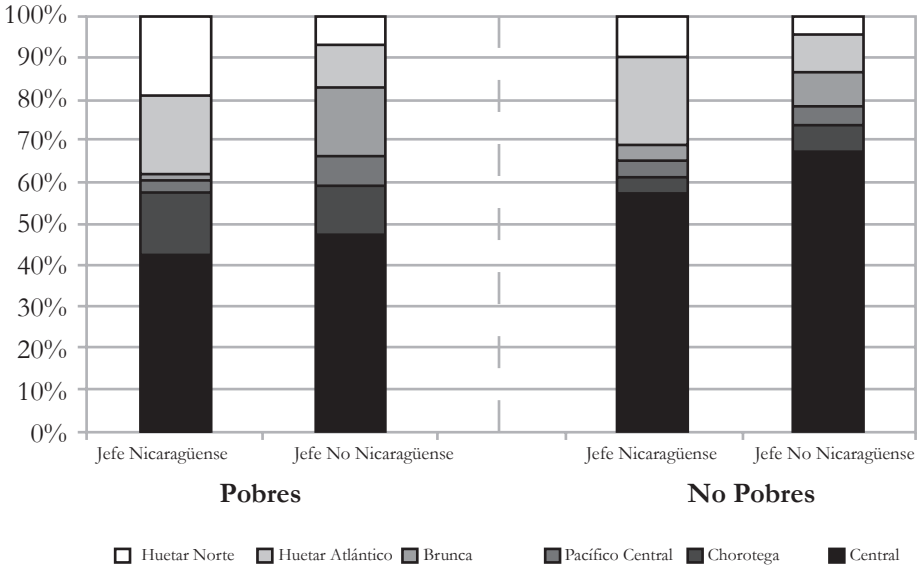
La ubicación regional de las familias por grado de pobreza y lugar de nacimiento del jefe presenta una especie de segregación geográfica, tal como se muestra en el gráfico 15.3. Los hogares pobres cuyo jefe nació en Nicaragua tienden a concentrarse en la región central y en las regiones limítrofes con ese país. Así, el 42% de estos hogares reside en la región central, cerca de un 19% reside tanto en la región Atlántica, como en la Norte y otro 15% se ubica en la región Chorotega. Por el contrario, solo un 5% reside en las regiones del Pacífico Central (3%) y Brunca (2%) en su conjunto.

Los hogares pobres, cuyo jefe no nació en Nicaragua, aumentan su presencia en la región central, donde residen el 47% de ellos y la reducen a menos de la mitad en las regiones Norte (7%) y Atlántica (10%). Por el contrario, estos hogares incrementan marcadamente su peso en la región Brunca, donde residen el 17% de ellos y, en menor medida, en el Pacífico Central, con un 7% de los hogares pobres cuyo jefe no es nicaragüense viviendo ahí, en tanto que la presencia en la región Chorotega desciende levemente al 12%.

Los hogares no pobres de jefe nicaragüense muestran un patrón de ubicación regional que difiere de los dos anteriores. Su presencia aumenta en la región Central con el 57% de ellos residiendo ahí, y la reducen en la región Norte (10%) y sobre todo en la región Chorotega (4%), alcanzado en ésta última región participaciones similares a la obtenida en la región Pacífico Central (4%) y Brunca (3%). Por el contrario, mantienen una participación importante en la región Atlántica, donde viven el 21% de ellos[14].

14 Esto sugeriría un proceso migratorio en etapas, donde la población inmigrante se mueve hacia las regiones menos pobres (Central y Atlántica) y donde la probabilidad de pobreza se reduce al aumentar el tiempo de residencia en el país.

GRÁFICO 15.3
REGIÓN DE RESIDENCIA DE LOS JEFES SEGÚN LUGAR DE NACIMIENTO



Fuente: EHPM, INEC.

Finalmente, los hogares no pobres cuyos jefes no nacieron en Nicaragua, también muestran un patrón de residencia diferenciado. El 68% de ellos reside en la región Central, en tanto que en el resto de las regiones no llegan a vivir en cada una ni el 10% de estos hogares. Esta participación va desde el 9% en el caso de la región Atlántica, única similar a los pobres no nicaragüenses, hasta el 4% en la región Norte y el 5% en el Pacífico Central. La otra región con un cierto peso relativo es la Brunca, donde residen el 8% de estos hogares en tanto que en la región Chorotega se ubican el 6% restante.

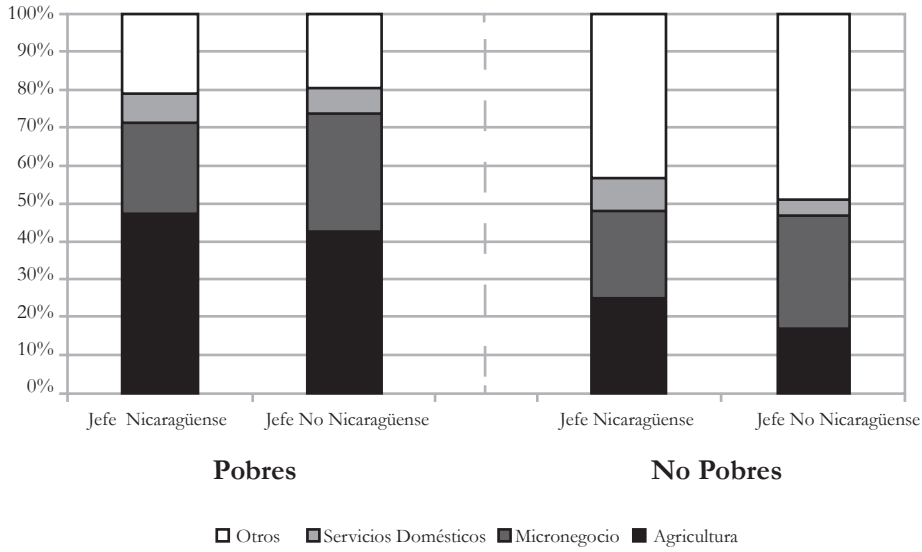
15.3.8. LA INSERCIÓN OCUPACIONAL DETERMINA EL ESTRATO DE INGRESO

Al contrario de la segregación geográfica anterior, la inserción al mercado de trabajo del conjunto de ocupados que residen en los distintos hogares no parece mostrarla según lugar de nacimiento del jefe sino por estrato de ingreso, tal como se desprende del gráfico 15.4. Los ocupados que provienen de hogares pobres tienen una inserción laboral muy similar con independencia del lugar de

nacimiento de sus jefes de familia. En una porción mayoritaria (48% para los nicaragüenses y 42% para el resto) laboran en actividades agrícolas, corroborando que esta actividad es el principal bolsón de pobreza del país.

Los micronegocios no agrícolas (microempresa y autoempleo) concentran un 24% de los ocupados pobres de familias con jefe nicaragüense y un 31% de los ocupados pobres del resto de las familias, en tanto que el servicio doméstico aporta un 8% de los empleos restantes. Esto significa, que el sector agrícola y el sector informal, dan cuenta del 80% de los empleos en que se insertan los ocupados vinculados con los hogares pobres y con independencia del lugar de nacimiento de su jefe[15].

GRÁFICO 15.4
INSERCIÓN OCUPACIONAL SEGÚN ESTRATO Y LUGAR DE NACIMIENTO DEL JEFE. 2000



Fuente: EHPM, INEC.

15 Ello no significa que no puedan existir diferencias al interior de las actividades agrícolas o las actividades no agrícolas en pequeña escala. En el primer caso, algún grupo podría tener más presencia en actividades bananeras, por ejemplo, y en el segundo caso, podrían existir concentraciones diferentes en las actividades de construcción y las comerciales. Ese análisis no se avanza en esta oportunidad, pero los interesados puede consultar el trabajo de Morales y Castro (1999).

Entre los ocupados de hogares no pobres, existe una mayor dispersión, aunque es claro como las actividades no agrícolas de mayor escala son las dominantes (grupo otros). En ellas se encuentran más del 40% de los ocupados de los hogares no pobres, 43% si el jefe es nicaragüense y 49% en otro caso. Este cambio en la composición del empleo se logra a costa de una importante reducción del peso del empleo en las actividades agrícolas. Esto se reafirma al constatar que el peso en actividades no agrícolas en pequeña escala es similar entre los pobres y los no pobres, mostrando que estas actividades no implican automáticamente una "condena" a caer bajo los umbrales de la pobreza. Esta situación se reproduce también en el caso del servicio doméstico dentro de los hogares no pobres de jefe nicaragüense.

15.3.9. ACCESO MENOR PERO SIGNIFICATIVO A LOS SERVICIOS BÁSICOS

En el cuadro 15.4 se presentan algunos indicadores sobre el acceso a la vivienda y a los servicios vinculados con ella, así como lo referente a los servicios sociales básicos (educación y salud). Los resultados globales muestran un acceso importante a la mayoría de los servicios aunque dentro del marco de cierto grado de discriminación o al menos de mayores dificultades para los hogares cuyo jefe nació en Nicaragua, sea pobre o no pobre, para disfrutar de ellos, aunque claramente en una situación superior a la vivida en su país.

CUADRO 15.4
COSTA RICA: ACCESO A VIVIENDA Y SERVICIOS DEL ESTADO POR ESTRATO DE INGRESO Y LUGAR DE NACIMIENTO DEL JEFE. 2000

Indicador	Jefe Nicaragüense		Jefe No Nicaragüense	
	Pobre	No Pobre	Pobre	No Pobre
Tenencia de la vivienda (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Propia	50,8	35,0	75,0	79,0
Alquilada	22,4	40,0	8,0	11,9
Otra	26,7	25,0	17,0	9,1
Calidad del Alojamiento				
% con vivienda de mala calidad	38,7	28,0	19,9	8,9
% que sufre hacinamiento	18,0	6,0	4,0	1,0
% sin acceso a agua por cañería	20,0	7,0	13,0	6,0
% sin acceso a electricidad	10,0	3,0	6,0	1,0
Acceso a servicios sociales				
% sin seguro de salud	47,0	35,0	22,0	15,0
% no asiste a la escuela[1]	10,0	7,0	4,0	2,0
% no asiste al colegio[2]	53,0	44,0	38,0	31,0

1/ Población de 7 a 12 años que no asiste a un centro educativo.
2/ Población de 13 a 17 años que no asiste a un centro educativo.

Fuente: EHPM, INEC (2000).

Con respecto a la vivienda, los hogares pobres de jefe nicaragüense muestran una amplia apropiación, ya que el 51% tiene casa propia, incluso mayor a sus equivalentes no pobres (35% con casa propia), aunque en ambos casos por debajo de los niveles obtenidos por los hogares de jefe no nicaragüense, donde por lo menos en el 75% de los casos manifiestan disponer de casa propia.

Debe destacarse, sin embargo, que para los hogares de jefe nicaragüense, en cerca de una cuarta parte de los casos, manifiestan una tenencia informal de la vivienda ("otra" equivale en precario o cedida), lo que implica una mayor vulnerabilidad.

A ello se le suma, una mayor incidencia de limitaciones en la calidad de la vivienda y sus servicios asociados. Un 39% de las familias pobres y un 28% de las no pobres cuyos jefes nacieron en Nicaragua residen en viviendas de mala calidad[16]. Con una menor incidencia y el mismo patrón de distribución se encuentra el indicador de hacinamiento (tres o más personas por habitación).

En ambos casos, los pobres cuyo origen no es Nicaragua se encuentran, en promedio, en una situación mejor que los hogares no pobres de jefe nicaragüense. Por el contrario, el acceso a los servicios de agua y electricidad son más generalizados y similares entre los hogares pobres, nicaragüenses y no nicaragüenses, y en ambos casos su acceso es menor que el de hogares no pobres, nicaragüenses y no nicaragüenses, sin mayores evidencias de un acceso discriminado.

Finalmente, el acceso a los servicios sociales básicos mantiene un esquema de acceso amplio pero discriminado en contra de los hogares con jefe nacido en Nicaragua, ya que incluso los hogares no pobres muestran accesos menores a los que manifiestan los hogares pobres cuyo jefe no tiene ese origen. Un 47% de los hogares pobres y un 35% de los no pobres, de jefe nicaragüense no tiene acceso formal al seguro de salud, lo cual no implica necesariamente que no tienen acceso a los servicios de salud sino que no es contribuyente ordinario de ellos.

Este porcentaje es de solo el 22% en el caso de los hogares pobres cuyo jefe no viene de Nicaragua. El acceso a la educación primaria es bastante generalizado, ya que solo el 10% de los niños de 7 a 12 años de hogares pobres de jefe nicaragüense no está asistiendo a la escuela.

---

16 Viviendas en mala calidad se consideran aquellas construidas con material de desecho, con piso de tierra o con materiales en mal estado en al menos dos componentes del piso, paredes o techo.

Por el contrario, dentro del marco de una menor asistencia a los centros educativos, de los hijos de 13 a 17 años, los que provienen de hogares nicaragüenses, aparecen con mayores dificultades, lo cual puede estar fortalecido por una mayor necesidad de trabajo, dificultades para completar la primaria y, quizás, una menor valoración de este tipo de educación.

Dada la poca evidencia del efecto directo de la presión migratoria como causa explicativa del estancamiento de la pobreza, conviene avanzar en las otras explicaciones alternativas. Estas explicaciones pueden a su vez aportar evidencia indirecta sobre el posible efecto de la presión migratoria como se discutirá más adelante. Para evaluar las siguientes causas potenciales se puede hacer un análisis tipo antes-después.

Para ello basta con comparar dos períodos que muestran un comportamiento bastante diferente en cuanto a la incidencia de la pobreza, como se puede constatar en el gráfico 15.1. El primer período comprende los años 1991 a 1994 donde la incidencia de la pobreza se redujo en casi 12 puntos porcentuales. El segundo, comprende el período de estancamiento que arranca en 1994 y se mantiene hasta el año 2000.

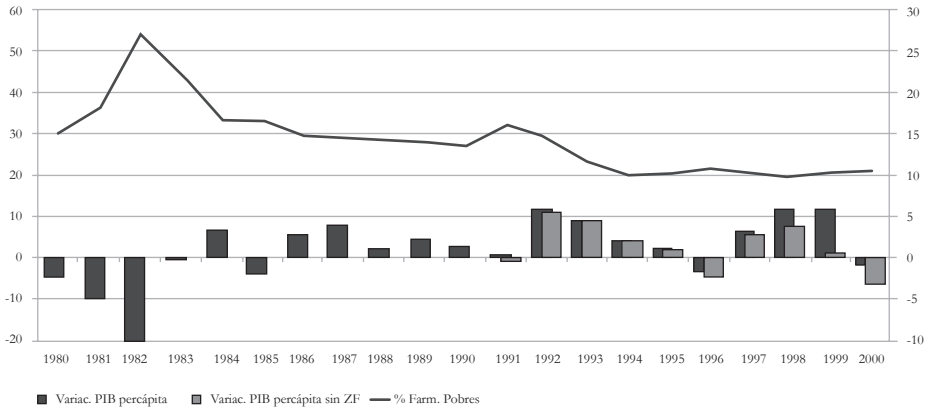
15.4. CRECIMIENTO INSUFICIENTE Y EXCLUYENTE

En el gráfico 15.5 se muestra la evolución de la pobreza junto al crecimiento económico, medido en términos reales y per cápita, tanto incluyendo las zonas francas como sin considerarlas, para tratar de aislar el efecto "Intel". Si se considera el crecimiento global, es claro además de su volatilidad, que este fue importante durante el período de estancamiento de la pobreza.

En particular, la producción per cápita creció en 1998 y 1999 a tasas superiores al 5% anual, similares e incluso mayores a las mostradas durante 1992 y 1993 y que bastaron para reducir la pobreza en 12 puntos porcentuales. No obstante, cuando se elimina el efecto Intel, el crecimiento durante el período de estancamiento es claramente menor y por un período más prolongado. Así por ejemplo, la producción real per cápita creció entre 1994 y el 2000 a un ritmo anual del 2,2% cuando en el período previo (1991/1994) lo hizo al 4,1% anual. Más aún, cuando se excluye el efecto Intel (ZF: zonas francas) el crecimiento de la producción

real por habitante se sitúa apenas en un 0,5% anual entre 1994 y el 2000, en tanto que en el período previo se mantiene en el 4% anual[17]. Entonces, el período de estancamiento de la pobreza ha estado de la mano con un crecimiento económico insuficiente.

GRÁFICO 15.5
COMPARACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA PRODUCCIÓN



Fuente: EHPM, INEC (2000).

Pese a ello, durante los años 1997 y 1998, la producción por habitante sin zonas francas creció a tasas suficientes para provocar mayores modificaciones en la incidencia de la pobreza. Ello sugiere la presencia no solo de un crecimiento insuficiente, sino también excluyente. Para buscar alguna evidencia en esa dirección se ha preparado el cuadro 15.5 en el que se desagrega la producción en tres sectores según el tipo de trabajadores que contrata mayoritariamente. El primer sector, denominado de pobreza alta, comprende al sector agrícola y minas, y se caracterizan porque un porcentaje amplio de sus trabajadores pertenece a hogares en situación de pobreza.

17 Los datos sobre el crecimiento económico para los años de 1999 y del 2000 son preliminares y están sujetos a modificaciones por parte del Banco Central.

Ello tiene su origen tanto en que demanda trabajadores poco calificados como en que tiende a generar y pagar ingresos limitados. El segundo sector, de pobreza media, contrata trabajadores también mayoritariamente poco calificados pero las remuneraciones tienden a ser mejores y la incidencia de la pobreza menor. Aquí se incluyen la construcción, el comercio y los servicios personales. El tercer sector, de pobreza baja, incorpora a la industria y al resto de los servicios que demandan mano de obra calificada, incluyendo al sector público[18]. Como se ha visto, los inmigrantes estarían presionando en los dos primeros sectores pero no en el último.

Los indicadores incorporados en el cuadro 15.5 muestran que durante el primer período (1991/94), el crecimiento económico fue alto y más favorable hacia los sectores con mayor pobreza, particularmente los de pobreza media. Ello fue acompañado de aumentos en el empleo, la productividad y sobre todo las remuneraciones reales. Estas últimas crecen a un ritmo anual del 7% en todos los sectores. Este fuerte incremento en las remuneraciones, que supera el aumento de la productividad, fue posible gracias a que las remuneraciones estuvieron reprimidas durante la etapa inicial de las reformas pese a las ganancias de productividad y a que el crecimiento económico se sustentó en un aumento del consumo interno y por ello el mayor impacto en los sectores de pobreza media.

El período siguiente de estancamiento de la pobreza, pese a que la producción y el empleo siguieron creciendo, aunque a un ritmo menor, el crecimiento del producto se concentra en el sector de pobreza baja en tanto que el empleo lo hace en los sectores de mayor pobreza, pero sin ganancias en las remuneraciones. Este estancamiento generalizado en las remuneraciones reales, junto a una productividad que se expande, sugiere una concentración de los beneficios en el trabajo más calificado y en otros factores productivos. Como la expansión económica se está concentrando en el sector que tiene menor impacto en la pobreza, ello ayuda entonces a explicar en parte el estancamiento observado en la incidencia de la pobreza.

18 La industria manufacturera estaría en el límite entre las dos últimas categorías, al menos al inicio del período. No obstante se ha agregado al sector de baja pobreza por incorporar las zonas francas.

CUADRO 15.5
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EL EMPLEO, LA PRODUCTIVIDAD Y LOS INGRESOS POR SECTORES PRODUCTIVOS (TASAS DE VARIACIÓN MEDIAS ANUALES)

Indicadores por período	Total	Sectores Productivos		
		Pobreza Alta[1]	Pobreza Media[2]	Pobreza Baja[3]
1992/1994				
Producción	6,0	4,0	8,0	6,0
Empleo	4,0	-2,0	6,0	5,0
Productividad	2,0	5,0	1,0	1,0
Remuneraciones	7,0	7,0	7,0	7,0
1995/2000				
Producción	5,0	3,0	3,0	6,0
Empleo	3,0	2,0	4,0	1,0
Productividad	2,0	2,0	-1,0	5,0
Remuneraciones	0,0	0,0	0,0	1,0

1/ Agricultura y minas.
2/ Construcción, comercio y servicios personales.
3/ Industria, servicios básicos y financieros.

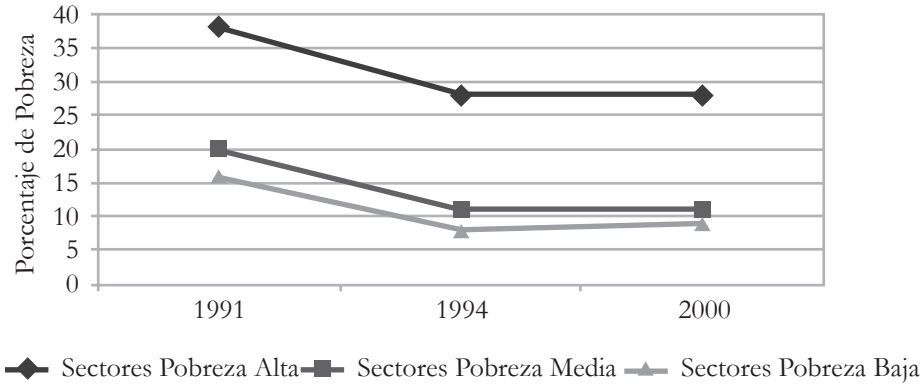
Fuente: EHPM, INEC

Así, la pérdida de dinamismo de los sectores de pobreza alta y media se sustenta en una caída de la demanda interna, generada por el estancamiento de las remuneraciones reales más que por presiones migratorias[19]. Ello se corrobora al observar las variaciones en las incidencias de la pobreza para los ocupados de los tres sectores, tal como se muestra en el gráfico 15.6. La reducción de la incidencia de la pobreza es generalizada al interior de cada

19 El consumo privado por habitante creció entre 1991 y 1994 a una tasa real del 5,8% anual, en tanto que entre 1994 y el año 2000 lo hizo a tan solo un ritmo real del 0,8% como media anual.

sector durante el primer período y lo mismo sucede con el estancamiento del segundo, sugiriendo procesos más generales como los señalados. Incluso, en este segundo período, solo el sector de pobreza baja muestra un leve repunte en la incidencia de la pobreza.

GRÁFICO 15.6
INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN SECTOR PRODUCTIVO DE LOS OCUPADOS



Fuente: EHPM, INEC

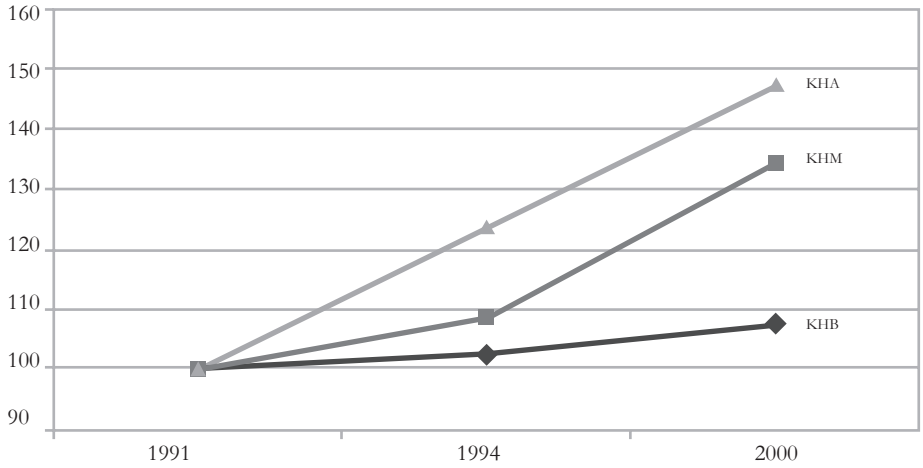
15.5. DETERIORO DEL CAPITAL HUMANO

Para evaluar el posible impacto de los cambios en el capital humano de la población sobre la pobreza, se han agrupado las personas en tres niveles de capital humano según sus años de educación formal. Los que no han completado la primaria, como la mayoría de los inmigrantes de Nicaragua, corresponden a una situación de capital humano bajo (KHB), los que completaron la educación primaria pero no lograron concluir la secundaria, se ubican en una situación de capital humano medio (KHM) y los que tienen secundaria completa o más, y por ende tienen una baja probabilidad de caer en la pobreza, se clasifican como de capital humano alto (KHA).

En el gráfico 15.7 se muestra la evolución del acervo, utilizando a la población en edad de trabajar y transformándola en un índice donde el valor de 1991 es igual a cien. Se observa que mientras el KHA crece fuertemente y el KHB

lo hace lentamente, el capital humano medio presenta una fuerte expansión durante el período de estancamiento de la pobreza. Así, mientras el KHM aportó el 45% del aumento del acervo entre 1991 y 1994, fue responsable del 68% del aumento entre 1994 y el 2000. Ello lo logra al crecer a una tasa media anual del 2,8% entre 1991 y 1994 y pasar luego a expandirse a un ritmo anual del 3,6% entre 1994 y el 2000 y lo logra a costa de un desaceleramiento del KHA[20]. Por el contrario, el KHB solo se expande a una tasa media anual del 0,8% durante ambos lapsos[21].

GRÁFICO 15.7
INDICE DE CAPITAL HUMANO SEGÚN POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR



Fuente: EHPM, INEC

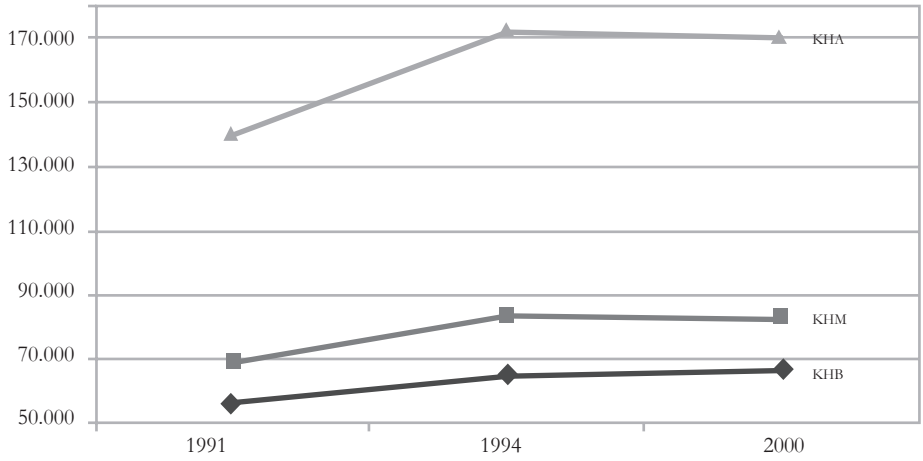
Pese a esta evolución diferenciada en los acervos, las remuneraciones reales muestran una evolución uniforme. Se expanden en términos reales para los tres tipos de capital humano entre 1991 y 1994 y luego se estancan para

20 Este último crece al 7,3% entre 1991 y 1994 y luego al 3,0% a partir de 1994.

21 Ello sugiere que está entrando población nicaragüense con un mayor perfil educativo, aunque la educación media de los nicaragüenses en edad de trabajar no alcanza la primaria completa en el año 2000.

los tres tipos de capital humano en el período 1994 al 2000 (ver gráfico 15.8). Ello sugiere que el estancamiento de las remuneraciones es parte de un proceso más general donde la pérdida de dinamismo de la producción, por una parte, y la falta de traslación de las ganancias de productividad a las remuneraciones, por otra parte, tiene las remuneraciones reales congeladas con independencia del capital humano que dispongan las personas.

GRÁFICO 15.8
REMUNERACIÓN REAL SEGÚN TIPO DE CAPITAL HUMANO
(COLONES DEL 2000)



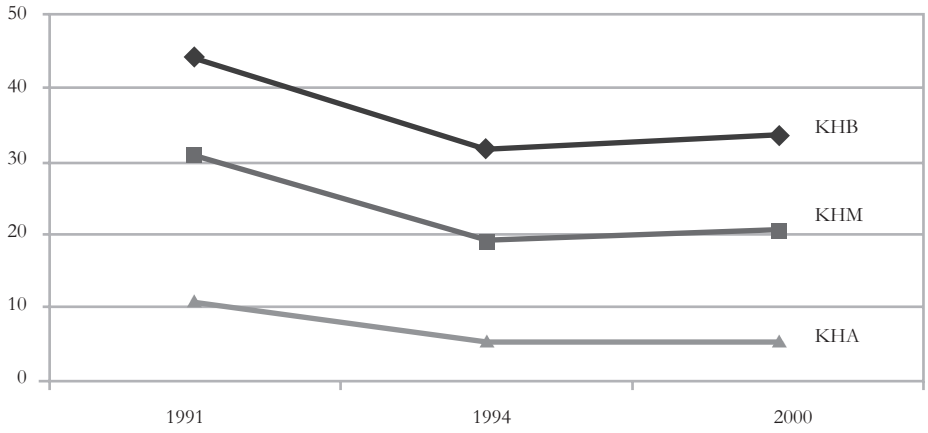
Fuente: EHPM, INEC

Este proceso se corrobora al analizar, en el gráfico 15.9, la evolución de las incidencias de la pobreza según el capital humano de las personas. Se observa una reducción generalizada de la incidencia de la pobreza durante el período 1991 a 1994 y luego un estancamiento, también generalizado a partir de 1994[22]. La ausencia en este último período de una caída fuerte de las remuneraciones reales de las personas con bajo capital humano, así como la ausencia de un

22 Estos resultados son los mismos ya sea que la atención se ponga en la población en edad de trabajar como cuando se circunscribe a las características de los jefes de los hogares.

proceso de empobrecimiento entre ellos, da elementos adicionales para afirmar el menor peso explicativo de la inmigración nicaragüense en este proceso de estancamiento de la pobreza. Más aún, las cifras muestran que este estancamiento tiene su origen, no en un empobrecimiento de algún tipo de capital humano, sino en el cambio de la composición de ese capital donde está aumentando el peso relativo del capital humano medio, capital que tiene básicamente un origen local.

GRÁFICO 15.9
INCIDENCIA DE LA POBREZA POR TIPO DE CAPITAL HUMANO



Fuente: EHPM, INEC

15.6. ¿AUMENTO EN LA DESIGUALDAD?

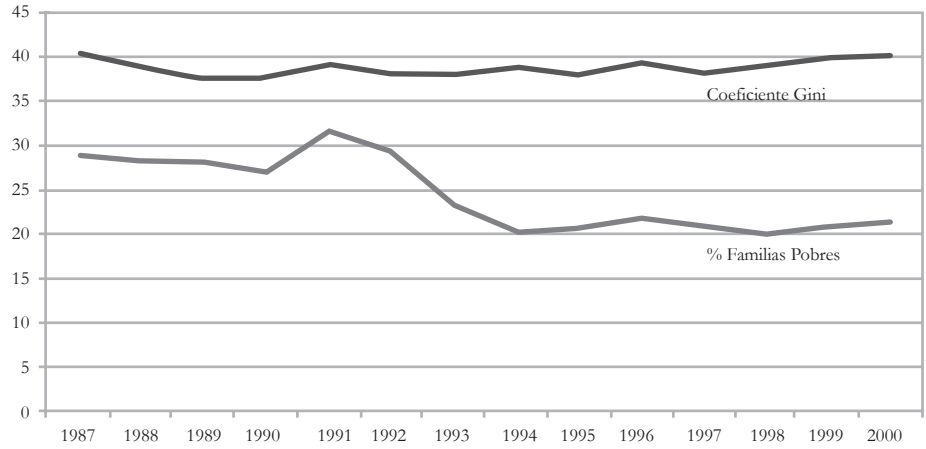
Una explicación alternativa, con menor vinculación directa con el fenómeno migratorio, es la relativa a si los cambios distributivos están apoyando este proceso de estancamiento. En el gráfico 15.10 se confronta un indicador de desigualdad, el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso familiar cuando ellas se ordenan según su ingreso familiar per cápita, con el indicador de la incidencia de la pobreza[23]. El coeficiente de Gini muestra también un amplio estancamiento desde el año 1987, con variaciones más atribuidas a coyunturas recesivas, que una tendencia

23 El coeficiente de Gini varía entre 0, perfecta igualdad, y uno (o 100 si se presenta en porcentajes) que significa completa desigualdad.

claramente establecida. En esa dirección, este indicador de desigualdad prácticamente no se modifica entre 1991 y 1994, cuando la incidencia se reduce 12 puntos porcentuales, sugiriendo que la reducción se sustentó exclusivamente en el crecimiento de los ingresos reales.

A partir de 1994, la ausencia de ganancias en los ingresos reales detiene la reducción de la pobreza. En esa medida, no se observan cambios en la desigualdad que expliquen el estancamiento de la pobreza, aunque es claro que, la ausencia de un proceso de reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos entre los hogares, tampoco ha contribuido a su reducción[24].

GRÁFICO 15.10
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y EL COEFICIENTE DE GINI, 1987-2000



Fuente: EHPM, INEC

24 Las encuestas de hogares tienden a medir con mejor precisión los ingresos laborales y las transferencias, no así los ingresos del capital. En tanto se esté produciendo una transferencia de ingresos del trabajo al capital, como sugiere la evolución de la productividad y de las remuneraciones reales, se estaría subestimando el grado de desigualdad y, posiblemente, su tendencia.

15.7. CAMBIOS METODOLÓGICOS

La actualización de la muestra de la EHPM en 1999 se ha considerado, erróneamente, como un cambio metodológico que evitó que la pobreza cayera en ese año. Es claro que la metodología en la medición de la pobreza no se ha modificado, aunque también es cierto que la actualización de la muestra incorpora "ruido" a la estimación para 1999. Aunque pueden darse argumentos para justificar una incidencia menor o mayor en ese año fruto de la actualización, lo cierto es que ésta actualización de la muestra no logra explicar el estancamiento de la pobreza ni antes de 1999 ni entre 1999 y el año 2000, donde las muestras son estrictamente comparables, por lo que el argumento tiene escasa importancia.

15.8. CONSIDERACIONES FINALES

El estancamiento de la pobreza en los últimos siete años, a pesar de la evolución económica relativamente favorable obliga a indagar sobre sus causas generadoras. Dentro de las posibles explicaciones que surgen, la presión migratoria alcanza gran notoriedad. En este documento se ha buscado evidencia sobre los factores determinantes de ese estancamiento poniendo el énfasis en el tema migratorio.

Las encuestas de hogares solo recientemente incorporan preguntas para estudiar más a fondo el fenómeno de la inmigración internacional. Aún así, las encuestas parecen sobreestimar el dinamismo de la inmigración y subestimar su magnitud. En todo caso, las evidencias directas y las indirectas aportadas por las encuestas y presentadas en las páginas previas no parecen apoyar la tesis de que la presión migratoria sea una causa importante, hasta el presente, para explicar el estancamiento en la incidencia, intensidad y profundidad de la pobreza en el país. Ello, sin embargo, no significa que de seguir el ritmo de inmigración en el futuro no vaya a dificultar efectivamente los esfuerzos por reducir la pobreza.

Por el momento, un crecimiento económico limitado y concentrado en ciertas actividades productivas con menor impacto en las familias pobres, así como un cambio en la composición del capital humano de la población, aumentando el peso de los que no logran completar la secundaria, a costa de los que si lo hacen, parecen ser los factores que más estarían contribuyendo a los resultados observados. De ser este el caso, un crecimiento económico a favor de los pobres, o al menos más balanceado, junto a una agresiva política social para posibilitar la acumulación de capital humano entre la población de menores ingresos, parecen ser las acciones que demandan de una mayor prioridad para reiniciar el descenso de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

Brenes, G. 1999. *Estimación del volumen y características sociodemográficas de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica.* Tesis presentada para optar el grado de maestría. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Chen, Mario; L. Rosero; Gilbert Brenes y Mirian León. 2000. *Migrantes nicaragüenses en Costa Rica 2000: volumen, características y salud reproductiva.* San José, Costa Rica: Programa Centroamericano de Población, Escuela de Estadística e Instituto de Investigaciones en Salud.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1998. *Panorama Social de América Latina* 1997. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Gobierno de Nicaragua (GN). 2000. *Estrategia Reformado de Reducción de la Pobreza.* Managua, Nicaragua: Gobierno de Nicaragua.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2001. *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda: resultados generales.* San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Morales, Abelardo y Carlos Castro. 1999. *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica.* San José, Costa Rica: FLACSO, Fundación Friedrich Ebert, IIDH y Defensoría de los Habitantes.

Programa Centroamericano de Población e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (PCP/INEC). 1998. *Estimaciones y proyecciones de la población actualizadas a 1996*. Costa Rica 1975 - 2050. San José, Costa Rica: Programa Centroamericano de Población.

Proyecto Estado de la Nación. 2000. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible:* sexto informe 1999. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

Ravillon, Martín y Monika Huppi. 1991. *"Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period"*. World Bank Economic Review 5, pp: 57-84.

Seligson, Mitchell, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. 1997. Reducción de

la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas". En José V. Zevallos (editor), *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Trejos, Juan Diego. 2000. "Reformas económicas y formación de capital humano 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 de la Universidad de Costa Rica.

Trejos, Juan Diego. 1995. "Costa Rica. La respuesta estatal frente a la pobreza: instituciones, programas y recursos". En Dagmar Raczynski (compiladora), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: instituciones, programas y recursos*. Santiago, Chile: CIEPLAN – Banco Interamericano de Desarrollo.

POBREZA INFANTIL Y EQUIDAD SOCIAL

16

Juan Diego Trejos Solórzano[1]

16.1. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos o patologías sociales que atenta más fuertemente contra el disfrute efectivo de los derechos por parte de los niños y los jóvenes es la pobreza[2]. La pobreza puede ser ya en unos casos, el producto de la negación de derechos básicos, como el derecho a una familia. También limita severamente el acceso efectivo a otros derechos como el de la salud, la nutrición o la educación, que lesionan sus posibilidades de desarrollo personal y sus capacidades de alcanzar un mayor bienestar en su etapa adulta. La pobreza además somete a los niños y jóvenes a un mayor riesgo de sufrir exclusión, discriminación y explotación y a desarrollar conductas, en muchos casos defensivas, que los ponen en conflicto con la ley penal y que limitan seriamente sus posibilidades de integración social. Parafraseando a Sen: "los (niños) pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas".

Se ofrece una revisión sobre la situación reciente y la evolución de la pobreza durante la última década, poniendo el énfasis en la población infantil. Para ello se utiliza la medición oficial de pobreza y se avanza en una propuesta de cuantificación que, aunque limitada aún, ofrece una

1 Este capítulo forma parte del documento realizado para la UNICEF-UCR-PNUD como parte del Informe sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Se agradece la colaboración de Inés Sáenz, en el procesamiento de las encuestas de hogares y sistematización de la información. También se agradece a la señora Jacqueline Castillo por facilitar el acceso al módulo de salud de la encuesta de hogares de 1998.

2 Con el objeto de hacer más fluida la lectura, se omite el uso de los artículos (las – los) y las respectivas concordancias de adjetivos según cada género. En su lugar se utilizan para el grupo genérico, que incluye mujeres y varones, las denominaciones comunes e indiferenciadas de "los niños", "los jóvenes", la "población infantil"o los menores de 18 años como abarcadores de los dos primeros.

mejor idea de la situación de los niños y los jóvenes en cuanto al acceso a sus derechos básicos.

Por otra parte, la respuesta del Estado frente a la pobreza ha sido la de suministrar directamente o financiar un conjunto de bienes y servicios que apoyan o facilitan el cumplimiento de los derechos básicos de los niños y los jóvenes y que busca, por este medio, mejorar el bienestar de la población infantil. También el Estado suministra bienes, servicios y transfiere recursos a las familias, en situación de pobreza o no, y en esa medida impacta sobre el bienestar de la infancia. El conjunto de estas acciones comprende lo que se conoce como la política social del Estado y su contraparte presupuestaria, como gasto o inversión social.

Entonces, también se pone la atención en el acceso efectivo de la población infantil, pobre y no pobre, a los distintos bienes y servicios, particularmente los provistos por los programas estatales que buscan facilitar el cumplimiento de sus derechos. Con este análisis se intenta estimar brechas de acceso por estratos de ingreso, género o zona de residencia, con la idea de identificar áreas de acción prioritarias. Identificado el acceso efectivo total, y a los programas estatales en particular, se pasa a cuantificar la porción del gasto público social que llega a la población infantil de manera directa, a través de servicios que son provistos directamente a ellos, o de manera indirecta, por la vía de bienes, servicios o transferencias que perciben sus familias en conjunto. Con ello es posible avanzar en una medición del grado de equidad que ostentan los programas ofrecidos por el Estado.

El análisis desarrollado en estas dos secciones tiene un carácter más puntual con un énfasis en la situación del año 2000. Por ello, el capítulo concluye con la propuesta de un indicador sintético sobre la situación de mejora en el bienestar de la población infantil y que sea factible y fácil de actualizar cada año. Este indicador, denominado como Índice de Desarrollo Infantil, se enmarca en la tradición del índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y busca ofrecer un instrumento que posibilite el monitoreo anual de la situación de la infancia.

16.2. LA POBREZA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTIL

La pobreza es un fenómeno que tiene muchas facetas. Implica privación material, esto es, insatisfacción de las necesidades materiales básicas como alimentación, vestuario, albergue, transporte, recreación, etc. También implica impotencia, es decir, ausencia de "voz" para hacer que la sociedad y el Estado, oiga sus necesidades y los ayude a superarlas. Ello se traduce en la insatisfacción de necesidades básicas no materiales como libertad, participación, autoestima, realización personal, etc. La pobreza también conlleva un componente de vulnerabilidad, ya que las personas que la sufren se encuentran más expuestas a los efectos adversos de las coyunturas económicas recesivas, de los desastres naturales y de los conflictos bélicos.

Pese a sus múltiples dimensiones y por efectos prácticos, cuando se intenta medir la pobreza, la atención se pone en la privación de las necesidades básicas materiales. También la atención se centra en la familia u hogar como su unidad de análisis pues es a este nivel que se toman las decisiones de consumo[3]. Esto significa que en la medición de la pobreza, el hogar es el que se clasifica como pobre o no pobre, y automáticamente sus miembros quedan catalogados en una u otra categoría. Así, los niños y jóvenes en situación de pobreza, lo estarán por pertenecer a hogares en situación de pobreza[4].

16.2.1. VISIÓN PANORÁMICA DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Centrada la definición de la pobreza como una situación de privación material de las necesidades básicas, la medición oficial sigue la metodología de la línea de pobreza (ver recuadro. explicativo). Esta metodología pone la

3 En términos estadísticos, aunque no demográficos, la familia y el hogar se consideran como sinónimos y se define como: "la persona sola o grupo de personas con o sin vínculos familiares, que reside habitualmente en una vivienda individual, que participa de la formación, utilización, o ambas, de un mismo presupuesto, que llevan una vida en común, y que elaboran y consumen en común sus propios alimentos" (INEC, 2000: 24).

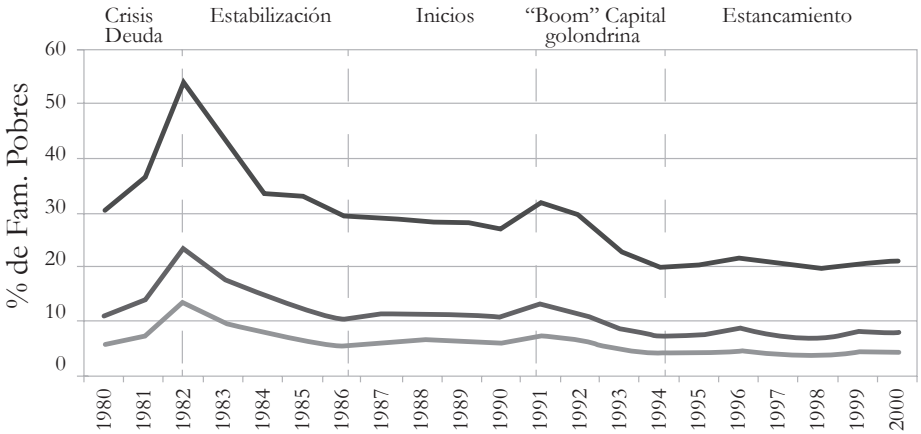
4 Esta aproximación supone que no existe, o es poco relevante, la desigualdad en el consumo al interior de los hogares. Si esta fuera significativa, como parece ser la situación de las niñas en otras sociedades, se tendría que ellas sufrirían la pobreza con mayor intensidad e incluso podrían estar en situación de pobreza (privación) a pesar de que el hogar en su conjunto no lo estuviese.

atención en los recursos que dispone el hogar para satisfacer potencialmente sus necesidades. Estos recursos son su ingreso monetario corriente y su confrontación con el costo de la canasta de bienes y servicios requeridos para satisfacer esas necesidades (línea de pobreza) se determina quiénes quedan debajo de los umbrales de pobreza. La pobreza es así definida como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas y se conoce a menudo como pobreza por ingresos.

En el momento que la pobreza se define como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades materiales básicas de la familia y para su medición se acude a las encuestas de hogares de propósitos múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el panorama de su evolución durante las últimas dos décadas se resume en el gráfico 16.1. Según esta información, la incidencia de la pobreza medida como el porcentaje de familias bajo los umbrales de pobreza, aumentó fuertemente durante los inicios de los ochenta en el marco de la crisis de la deuda. Así la pobreza pasó de afectar al 30% de las familias en 1980 al 54% de los hogares en 1982. Durante el período de estabilización (1983-1985) el proceso de empobrecimiento se revierte y la incidencia de la pobreza se reduce hasta volver a sus niveles precrisis[5].

5 Cabe destacar que la serie no es estrictamente comparable por cambios metodológicos introducidos en las encuestas a partir de 1987. Para el período 1980-1986 se mide el ingreso primario (salarios más renta empresarial) en tanto que a partir de 1987 se introducen los ingresos por transferencias y a partir de 1991 se miden muy gruesamente los ingresos del capital. También es importante señalar, que la comparación de la incidencia de la pobreza a partir de 1987 considerando solo la renta primaria con aquella que utiliza una definición más comprensiva del ingreso, ofrecen resultados casi idénticos y solo tienden a distanciarse levemente en los últimos años, cuando las trasferencias, especialmente las pensiones, empiezan a ganar peso dentro del ingreso familiar.

GRÁFICO 16.1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COSTA RICA
1980-2000



Fuente: Trejos, 2001

En la fase inicial de las reformas económicas, junto a la gradualidad y selectividad de su aplicación, la pobreza desciende levemente pasando de afectar al 30% de las familias en 1986 al 27% cuatro años más tarde (1990). En el año 1991 la incidencia de la pobreza experimenta un incremento coyuntural y aumenta cinco puntos porcentuales hasta alcanzar el 32% de los hogares. Este aumento es fruto, entre otros factores, de un ajuste muy ortodoxo aplicado por la administración Calderón al inicio de su gestión. En los tres años posteriores, una fuerte expansión del consumo interno, y de los salarios, propiciado por la masiva entrada de capitales especulativos (conocidos como golondrinas) y hasta la reversión de este proceso por el estallido de la crisis financiera en México, la pobreza experimenta una fuerte reducción al caer en 12 puntos porcentuales su incidencia. De este modo se pasa del 32% de las familias en 1991 al 20% en 1994.

A partir de ese año y por los siguientes seis, la incidencia de la pobreza se estanca oscilando entre el 20% y el 21%. Este estancamiento se produce a pesar de que la economía creció a un ritmo anual promedio del 5%, la inversión social per cápita se expandió a una tasa real anual del 3% y el empleo también aumentó a un ritmo anual del 3% como media del período. Vista la década de los noventa en su conjunto, que es el período que interesa en este capítulo, la incidencia de la pobreza pasa de algo menos del 30% a inicios de los noventa, a cerca del 20% diez años más tarde.

Cabe destacar que esta evolución de la pobreza es similar tanto si la atención se pone en el ámbito urbano o en la zona rural. También se mantiene la misma evolución si se consideran las personas en vez de las familias. Finalmente y como se muestra en el gráfico 16.1, la misma dinámica se reproduce cuando la atención se pone en otros indicadores de la pobreza, como la intensidad y la severidad, que son más sensibles a los cambios distributivos[6]. Este último resultado permite a su vez poner la atención solo en la incidencia de la pobreza para analizar los cambios en la situación de la pobreza entre la población infantil.

16.3. LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA EN EL AÑO 2000

Es bien conocido y documentado en la literatura que los hogares pobres son más grandes precisamente por la mayor presencia de niños y jóvenes. Esto significa que la incidencia de la pobreza, esto es, el porcentaje de familias o personas en situación de pobreza, es mayor visto en términos de personas que de familias y es aún mayor entre la población infantil, como se verá a continuación.

16.3.1. LOS NIÑOS PADECEN EN MAYOR PROPORCIÓN EL FLAGELO DE LA POBREZA

El cuadro 16.1 muestra la incidencia de la pobreza por ingresos para el año 2000. Ahí se observa que mientras que el 21% de las familias se ubica debajo de los umbrales de pobreza, esto guarismo sube al 24% cuando la atención se ponen en las personas y alcanza al 30% cuando se mira solo la población menor de 18 años. Esto significa que la población infantil sufre de manera desproporcionada el flagelo de la pobreza. También significa que los adultos, padecen de este problema en menor magnitud, en particular aquellos que se encuentran en su etapa económicamente activa. Así, mientras que la población infantil representa el 40% de la población total del país, dentro de los pobres equivalen al 50%.

6 La intensidad de la pobreza considera tanto la proporción de pobres (incidencia) como su nivel de pobreza en términos de cuánto se alejan sus ingresos del umbral de pobreza (qué tan pobres son). La severidad de la pobreza considera ambos aspectos, sólo que les da un mayor peso (ponderación) a las familias cuánto más pobres son.

Al interior de la población infantil, la incidencia de la pobreza es mayor entre los niños (31% son pobres) que entre los jóvenes (27% son pobres) y ello es producto de la menor incidencia de la pobreza entre aquellos jóvenes que tienen entre 15 y 17 años, donde solo un 24% padece de privación material. La mayor posibilidad de insertarse al mercado de trabajo en esas edades, probablemente le permite a sus familias superar los umbrales de pobreza aunque, como se verá posteriormente, a costa de la acumulación del capital humano requerido para superar en el futuro el riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

CUADRO 16.1
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS POR GRUPOS DE EDAD. 2000 (CIFRAS RELATIVAS)

Grupo de Edad	Incidencia de la Pobreza[1]			Distribución de los Pobres [2]			Composición de los Pobres [2]		
	Total	Crónicos[3]	Recientes[4]	Total	Crónicos[3]	Recientes[4]	Total	Crónicos[3]	Recientes[4]
Familias pobres	21,1	12,2	8,9				100,0	58,0	42,0
Personas pobres	23,6	14,9	8,7	100,0	100,0	100,0	100,0	63,3	36,7
Niños	31,2	20,2	11,0	34,5	35,3	33,1	100,0	64,7	35,3
De 0 a 5 años	29,9	19,2	10,7	14,9	15,1	14,5	100,0	64,2	35,8
De 6 a 11 años	32,3	21,0	11,3	19,6	20,2	18,6	100,0	65,1	34,9
Jóvenes	27,2	20,5	6,7	15,5	18,5	10,5	100,0	75,2	24,8
De 12 a 14 años	30,2	21,5	8,7	8,6	9,7	6,8	100,0	71,1	28,9
De 15 a 17 años	24,2	19,4	4,8	6,9	8,8	3,7	100,0	80,3	19,7
Niños y Jóvenes	29,8	20,3	9,6	50,0	53,7	43,6	100,0	68,0	32,0
Adultos	19,5	11,4	8,1	50,0	46,3	56,4	100,0	58,6	41,4
De 18 a 49 años	18,6	11,6	7,0	36,4	35,9	37,2	100,0	62,5	37,5
De 50 o más años	22,3	10,7	11,6	13,6	10,3	19,2	100,0	48,1	51,9

1/ Familias o personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Los totales pueden no sumar por el redondeo.
3/ Por debajo de la línea de pobreza y con carencias críticas en la formación y mantenimiento del capital humano.
4/ Por debajo de la línea de pobreza y sin carencias críticas en la formación y mantenimiento del capital humano.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Esto significa entonces que la población infantil menor de 15 años no muestra mayores diferencias en cuanto a la incidencia de la pobreza. También significa que cerca de un tercio de las personas pobres no han superado los 11 años de edad y un 43% no han alcanzado los 15 años de edad. Como el padecimiento de privaciones en la etapa temprana del desarrollo de los individuos tiene efectos potenciales más negativos y de impacto permanente, como la pérdida o reducción de la capacidad de aprendizaje, y como la pobreza es más extendida entre los niños, ellos sin duda deberían ser un grupo de atención prioritaria de las políticas públicas.

Al interior de los pobres es posible establecer alguna categorización. En el cuadro 16.1 en marras, se han separado en crónicos y recientes. Los crónicos mostrarían, además de ingresos insuficientes, carencias críticas en la formación y acumulación de capital humano, esto es, limitaciones en el cumplimiento de los derechos a un albergue digno, salud y educación. Los recientes, no sufrirían esta limitación en sus derechos pero sí ingresos insuficientes, que no están atentando contra estos derechos pero contra otros. Cerca de dos de cada tres niños y tres de cada cuatro jóvenes se ubicarían en situación de pobreza crónica, mostrando que los jóvenes, en particular los de 15 a 17 años, si bien sufren de una pobreza menos extensa (incidencia) si la padecen con mayor intensidad.

16.3.2. LA POBREZA NO DISCRIMINA POR SEXO

Concentrando la atención en la población menor de 18 años en situación de pobreza, es posible avanzar en algunas de sus características. El cuadro 16. 2 reúne información sobre el sexo y el lugar de residencia de la población infantil en situación de pobreza. Con relación al sexo de los niños y jóvenes, los datos no muestran una discriminación en contra de alguno de ellos. Aunque las mujeres muestran una incidencia de la pobreza un punto porcentual por encima de la de los varones, esta no es estadísticamente significativa, ambos sexos aportan la mitad de los niños y jóvenes pobres y dentro de cada sexo, la composición entre niños y jóvenes en situación de pobreza es la misma, producto de que para ambos sexos la pobreza es más extendida entre los niños.

CUADRO 16.2
COSTA RICA: ESPECIFICIDADES DE LA POBREZA POR INGRESOS ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL EN EL AÑO 2000 (CIFRAS RELATIVAS)

Sexo y lugar de residencia	Incidencia de la Pobreza[1]			Distribución de los Pobres[2]			Composición de los Pobres[2]		
	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos
Total País	31,2	27,2	29,8	100,0	100,0	100,0	69	31	100,0
Sexo									
Varones	30,6	26,5	29,2	50,3	49,7	50,1	69,2	30,8	100,0
Mujeres	31,8	27,9	30,5	49,7	50,3	49,9	68,7	31,3	100,0
Zona									
Urbano	27,7	24,3	26,5	37,0	39,0	37,6	67,8	32,2	100,0
Rural	33,7	29,5	32,3	63,0	61,0	62,4	69,6	30,4	100,0
Región									
Región Central	24,0	21,0	23,0	44,8	47,9	45,8	67,5	32,5	100,0
Región Chorotega	50,4	41,0	47,3	11,5	10,4	11,2	71,1	28,9	100,0
Pacífico Central	38,8	32,7	36,8	7,0	6,4	6,8	70,9	29,1	100,0
Región Brunca	45,9	48,5	46,7	17,2	16,9	17,1	69,4	30,6	100,0
Huetar Atlántica	33,2	28,9	31,8	12,0	11,4	11,8	70,0	30,0	100,0
Huetar Norte	38,3	34,9	37,2	7,4	7,0	7,3	70,3	29,7	100,0

1/ Personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Los totales pueden no sumar por el redondeo.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

16.3.4. LA POBLACIÓN INFANTIL RURAL ES LA MÁS AFECTADA

Por zona de residencia de las familias en situación de pobreza, si se observa una diferenciación en contra de los residentes en el ámbito rural acorde con la mayor incidencia de la pobreza en esa zona, lo cual de paso ha sido abundantemente documentado. Un 32% de los niños y jóvenes rurales enfrentan condiciones de privación contra un 27% en el ámbito urbano (ver cuadro 16. 2). Esta mayor incidencia, junto a la distribución

poblacional entre las zonas, hace que casi dos de cada tres niños o jóvenes en situación de pobreza residan en las zonas rurales, señalando al ámbito rural como una zona prioritaria en la atención de la pobreza infantil. Ello es aún más claro al constatar la proporción de niños pobres es aún mayor, ya que el 70% de los menores de 18 años en situación de pobreza son niños que no superan los 11 años.

16.3.5. LA REGIÓN CENTRAL ES LA MENOS POBRE PERO APORTA LA MAYOR CANTIDAD DE NIÑOS POBRES

La amplia dispersión regional en cuanto a la incidencia de la pobreza entre la población infantil se puede observar también en el cuadro 16.2. La región Central es la que muestra la menor extensión de la pobreza, tanto entre los niños (24% son pobres) como entre los jóvenes (21% son pobres) y las menores diferencias entre ellos, de modo que los jóvenes representan el 33% de los menores de edad en situación de pobreza en esa región. No obstante, dada la concentración de población en esta región, ella alberga a casi la mitad de la población infantil en situación de pobreza del país.

La región Huetar Atlántica es la segunda región con menor pobreza de ingresos y reproduce la incidencia y composición media del país, aportando el 12% de los niños y jóvenes en situación de privación. Las cuatro regiones restantes se ubican por encima del promedio nacional y se agrupan en dos bloques. Por una parte, la región Pacífico Central y la Huetar Norte, muestran una incidencia de la pobreza del 37% para la población infantil, aportando cada una un 7% de los niños y jóvenes pobres del país y sin mayores diferencias en su composición interna. Por otra parte, las regiones Chorotega y Brunca muestran una incidencia de la pobreza del 47% entre la población infantil, aunque con diferente aporte y composición. La región Brunca aporta el 17% de la población infantil pobre del país, la segunda después de la región Central, y es la única región donde los jóvenes tienen una incidencia mayor que los niños, 49% y 46% respectivamente. La región Chorotega por el contrario, aporta un 11% de los niños y jóvenes pobres, con una mayor concentración en los niños de modo que la mitad de ellos padece de privación.

16.3.6. LA JEFATURA FEMENINA AUMENTA EL RIESGO DE SUFRIR POBREZA

Si la atención se centra en las características del jefe de los hogares pobres con población infantil, es posible incursionar en algunas facetas adicionales. Una de ellas se refiere a la presencia de jefatura femenina y como ello impacta en la pobreza infantil. El cuadro 16.3 incorpora esa información y de ahí se observa, lo que también ha sido ampliamente documentado, de que los hogares con una mujer al frente tienen una incidencia de la pobreza del 29%, bastante mayor que la mostrada por los hogares con un varón al frente, donde solo el 19% padece de privación. Esto hace que si bien los hogares jefeados por mujeres representan el 22% de los hogares del país, entre los pobres llegan a pesar un 30%.

Lo novedoso es conocer que pasa con la población infantil vinculada a esos tipos de hogar. Del cuadro se deduce que un niño perteneciente a un hogar con jefe varón, tiene un riesgo de pobreza del 29%, en tanto que si el jefe es mujer, el riesgo aumenta al 43%, esto es, casi un 50% más alto[7]. Entre los jóvenes, las diferencias se atenúan ya que los riesgos de pobreza son del 25% y del 34% respectivamente, solo un 36% mayores, por el efecto amortiguador que tienen los jóvenes al posibilitar la mayor captación de ingresos, ya sea porque la mujer jefe se puede incorporar más fácilmente al mercado de trabajo, o por medio de su propia inserción laboral. Pese a la alta vulnerabilidad que encierra la jefatura femenina, y dado que los hogares con una mujer al frente tienen menos menores de 18 años (1,9 contra 2,4), la concentración de la población infantil pobre en estos hogares es del orden del 26%, por debajo del 30% que pesan estos hogares en el total de pobres.

7 La incidencia de la pobreza puede interpretarse como el riesgo de sufrir pobreza de una persona con esa característica.

CUADRO 16.3
COSTA RICA: LA POBREZA POR INGRESOS ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL SEGÚN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR. 2000 (CIFRAS RELATIVAS)

Sexo y grupo socio económico	Incidencia de la pobreza[1]				Distribución de los Pobres				Composición de los Pobres			Menores por Hogar
	Familia	Niños	Jóvenes	Ambos	Familia	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos	
Todos los hogares	21,1	31,2	27,2	29,8	100,0	100,0	100,0	100,0	69,0	31,0	100,0	2,3
Jefatura del Hogar												
Hogar con jefe varón	19,0	28,6	25,3	27,5	70,0	75,1	72,9	74,4	69,0	31,0	100,0	2,4
Hogar con jefe mujer	28,6	42,9	34,0	39,5	30,0	24,9	27,1	25,6	69,0	31,0	100,0	1,9
Grupo socioeconómico[2]												
Vinculado a la Agricultura Tradicional	39,5	59,1	49,0	55,7	18,7	21,8	20,6	21,4	70,2	29,8	100,0	2,6
Campesino	37,9	57,9	47,6	54,2	10,6	11,8	12,0	11,9	68,7	31,3	100,0	2,5
Asalariado Micronegocio Agrícola	42,0	60,5	51,3	57,6	8,1	9,9	8,6	9,5	72,0	28,0	100,0	2,7
Vinculado con la agricutura moderna	24,0	37,2	33,1	35,9	10,6	14,6	13,2	14,2	71,0	29,0	100,0	3,1
Productor Agrícola	26,2	39,8	32,6	36,8	2,1	2,0	2,5	2,1	63,2	36,8	100,0	2,3
Asalariado Agrícola Comercial	23,5	36,9	33,3	35,8	8,5	12,7	10,7	12,1	72,4	27,6	100,0	3,2
Vinculado a Actividades Informales	20,5	31,0	25,6	29,1	19,2	22,1	22,6	22,2	68,5	31,5	100,0	2,6
Microproductor no agrícola	10,3	14,6	16,1	15,2	0,7	0,6	1,0	0,7	56,3	43,7	100,0	2,6
Autoempleado no agrícola	20,1	29,3	22,5	26,9	10,8	11,6	10,7	11,3	70,6	29,4	100,0	2,4

Continúa...

CUADRO 16.3
COSTA RICA: LA POBREZA POR INGRESOS ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL SEGÚN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR. 2000 (CIFRAS RELATIVAS)

Sexo y grupo socio económico	Incidencia de la pobreza[1]				Distribución de los Pobres				Composición de los Pobres			Meno-res por Hogar
	Familia	Niños	Jóvenes	Ambos	Familia	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos	
Asalariado Micronegocio no agr.	18,3	27,2	27,5	27,3	4,4	5,5	6,3	5,8	66,3	33,7	100,0	3,0
Servicio Doméstico	35,1	60,7	40,5	52,3	3,3	4,4	4,6	4,4	67,8	32,2	100,0	3,1
Vinculado a Actividades Modernas	9,5	17,6	14,5	16,6	18,2	24,9	21,8	24,9	71,7	28,3	100,0	3,0
Productor no agrícola	10,6	17,7	13,4	16,1	3,4	3,7	3,7	3,7	69,1	30,9	100,0	2,5
Asalariados de cuello blanco	3,8	7,8	5,9	7,2	2,2	3,1	2,4	2,9	73,6	26,4	100,0	2,9
Asalariados de cuello azul	12,7	22,3	19,2	21,3	12,5	18,1	15,6	17,3	72,0	28,0	100,0	3,1
No vinculados al mercado	34,2	52,7	46,7	50,3	33,4	16,7	21,8	18,3	62,9	37,1	100,0	1,2
Inactivo Perceptor Regular	18,7	37,1	34,3	35,9	8,1	3,4	5,5	4,1	58,4	41,6	100,0	1,1
Inactivo No Perceptor Regular	46,6	59,2	53,1	56,9	25,3	13,2	16,4	14,2	64,2	35,8w	100,0	1,3

1/ Familias o personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Según forma de inserción económica del jefe del hogar. Para las definiciones consulte el texto.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

16.3.7. LA VULNERABILIDAD A SUFRIR POBREZA SE ASOCIA CON EL TIPO DE INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE

Desde el punto de vista de las políticas de apoyo contra la pobreza es necesario conocer tanto en qué zonas se concentra la pobreza, como en qué tipo de familias. Ya el sexo del jefe ofrece una aproximación a este tipo de información, la cual se complementa en el cuadro 16.3 con la construcción de grupos socioeconómicos según las características ocupacionales de los jefes. El cuadro presenta trece grupos socioeconómicos agrupados en cinco bloques según su tipo de inserción al mercado de trabajo.

El primer grupo corresponde a las familias cuyo jefe está vinculado a la agricultura tradicional ya sea por ser un campesino o por trabajar como peón en pequeñas parcelas agrícolas. Cerca del 40% de estas familias se ubican por debajo de los umbrales de pobreza, el doble de la media nacional, y ellas representan casi una quinta parte de las familias pobres del país. Más de la mitad de la población infantil vinculada a estas familias (56%) sufre de pobreza y ellos representan también cerca de una quinta parte de los niños y jóvenes en situación de privación, mostrando corresponder a un grupo que demanda de una atención prioritaria.

El segundo bloque corresponde a las familias vinculadas con la agricultura comercial. Esta comprende tanto a los productores agrícolas como a los asalariados de fincas de mayor tamaño. Una cuarta parte de estas familias sufre de privación, un poco por encima de la media nacional, y aportan cerca de un décimo de las familias pobres del país. Cerca de un tercio de la población infantil vinculada con ellas padece de pobreza, también por encima de la media nacional, y representa un 14% de los niños y jóvenes pobres. Este peso mayor de la población infantil pobre con respecto al peso de las familias pobres se debe a que las familias de los asalariados agrícolas tienden a tener más miembros menores de 18 años por hogar (3,2 contra la media nacional de 2,3). Esto significa que un 30% de las familias pobres y un 35% de la población infantil pobre se encuentra vinculada con las actividades agrícolas, comerciales y tradicionales, constituyéndose en un foco de atención prioritaria.

El tercer bloque corresponde a las familias cuyo jefe está vinculado a las actividades en pequeña escala de tipo informal urbano, o más específicamente no agrícola. La incidencia de la pobreza, tanto en el

ámbito de las familias como de la población infantil se aproxima a la media nacional, aunque muestra a su interior una mayor dispersión. Por una parte estaría el servicio doméstico, que aunque cuantitativamente poco significativo, sufre niveles de privación similares a las de las familias de la agricultura tradicional y que ha recibido históricamente poca o nula atención por parte de las políticas públicas. Por otra parte, se encuentra el grupo de microempresarios no agrícolas, que también evidencian un peso marginal pero que muestran bajos grados de privación, similares a los de las familias del sector moderno no agrícola y que, paradójicamente, es el grupo que más atención recibe por parte de las políticas públicas. En todo caso, las familias vinculadas con las actividades informales aportan como bloque cerca de una quinta parte de las familias pobres y un 22% de la población infantil en situación de privación. Esto significa también que, agregando los tres bloques previos, cerca de la mitad de las familias pobres y un 57% de la población infantil pobre se encuentra vinculada con la agricultura y las actividades informales no agrícolas.

El cuarto bloque corresponde a las familias vinculadas con las actividades modernas no agrícolas. Ellas enfrentan un riesgo de pobreza que equivale a apenas la mitad de la media nacional, tanto para las familias en su conjunto como para la población infantil. Corresponde también a un grupo relativamente heterogéneo. Por un lado están los productores no agrícolas y sobre todo los asalariados técnico - profesionales, tanto del sector público como de la empresa privada. Ellos tienen un reducido aporte a la pobreza total, familiar o infantil, ya sea por la reducida incidencia de la pobreza (asalariados de cuello blanco) o por su reducido tamaño poblacional (productores no agrícolas). El grupo más numeroso es entonces el de las familias cuyos jefes son asalariados, del sector público o de la empresa privada, no calificados y que se denomina como trabajadores de cuello azul. La incidencia de la pobreza se mantiene bastante por debajo de la media nacional, aunque por su mayor tamaño y mayor presencia de niños, tienen un aporte importante a los pobres totales. Así, cerca de una cuarta parte de la población infantil pobre provienen de hogares que tienden a mostrar, como grupo, bajos riesgos de sufrir pobreza y que demanda entonces de un mayor esfuerzo de desagregación.

El último bloque de familias, corresponde a aquellas cuyo jefe no se encuentra directamente vinculado con el mercado de trabajo. Este grupo presenta una incidencia de la pobreza, tanto de familias como de población infantil, alta y solo superada por las familias de la agricultura tradicional. No obstante, a su interior es posible distinguir dos grupos diferenciados. Por una parte, están aquellas familias cuyo jefe si bien es inactivo tiene ingresos regulares pues es pensionado o rentista. La incidencia de la pobreza se acerca a la media nacional, aunque en la población infantil es mayor. El otro grupo, corresponde a familias con jefe es inactivo y sin ingresos regulares. Estos hogares son en su mayoría jefeados por mujeres y la incidencia de la pobreza es similar a la de las familias vinculadas con la agricultura tradicional y, por ende, demandan de una alta prioridad de atención. Ambos grupos, por la mayor edad de los jefes o porque corresponde a hogares de mujeres jefe, se caracterizan por contar con poca población infantil. De ese modo, si bien representan un tercio de las familias pobres del país, aportan solo un 18% de la población infantil en situación de privación.

16.4. LA EVOLUCIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA

En la sección inicial se mostró la evolución de la pobreza familiar por ingresos en las últimas dos décadas. Se destacó, que durante el último decenio, fuera del repunte coyuntural de 1991, la incidencia de la pobreza pasa de niveles cercanos al 30% a inicios de los noventa hasta el 20% en el año 1994 y luego se estanca en torno a ese valor. Conviene entonces separar la evolución considerando esos dos períodos. Para ello se consideran los años 1989, 1994 y 2000[8].

8 Se parte de 1989 y no de 1990 pues es el año más cercano y similar a 1990 que permite una medición ampliada de la pobreza como se presentará posteriormente.

16.4.1. LA INCIDENCIA SE ESTANCA PERO EL NÚMERO DE NIÑOS POBRES AUMENTA

El cuadro 16. 4 destaca la evolución de la pobreza por grupos de edad. La reducción de la incidencia de la pobreza durante la primera mitad de los años noventa, reseñada para las familias, se reproduce para la población en su conjunto y para la población infantil en particular. Así, la incidencia de la pobreza entre la población infantil pasa del 39% en 1989 al 29% en 1994 y esta reducción se materializa tanto entre los niños (del 40% al 31%) como entre los jóvenes (del 35% al 26%), reducción que también se observa dentro de la población adulta. Esta reducción de cerca de diez puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza permite una disminución en el número total de niños y jóvenes en situación de pobreza, excepto los del tramo de 12 a 14 años. Para este último grupo, al igual que para los adultos mayores, los cambios en la pirámide demográfica probablemente neutralizaron la caída en la incidencia de la pobreza[9].

Entre 1994 y el 2000, el estancamiento de la incidencia de la pobreza señalado para el conjunto de las familias, se reproduce también para la población en su conjunto y para la población menor de 18 años en particular. Solo los jóvenes de 15 a 18 años, parecen evidenciar un deterioro en su condición de pobreza en forma significativa, ya que la incidencia de la pobreza pasa del 21% en 1994 al 24% en el 2000. No obstante este estancamiento relativo, si se produce un incremento en el número absoluto de pobres, y este aumento es más marcado entre los jóvenes, apoyado de nuevo por factores demográficos. Así los jóvenes pobres en su conjunto, no se redujeron entre 1989 y 1994 y para el año 2000 hay un 32% más de ellos en situación de pobreza de los que había al inicio del decenio.

9 La reducción en el porcentaje de hogares con información sobre ingresos desconocida también aminora el impacto.

CUADRO 16.4
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS POR GRUPOS DE EDAD. 1989 - 1994 - 2000
(CIFRAS RELATIVAS)

Grupo de Edad	Incidencia de la Pobreza[1]			Evolución de los Pobres[2]		Composición por Edad[3]	
	1989	1994	2000	1994	2000	1989	2000
Familias Pobres	28,3	20,0	21,1	93,6	121,8		
Personas Pobres	31,7	22,9	23,6	92,5	113,6	100,0	100,0
Niños	40,1	30,6	31,2	89,1	100,5	39,0	34,5
De 0 a 5 años	39,2	29,7	29,9	83,4	87,0	19,4	14,9
De 6 a 11 años	41,1	31,4	32,3	94,7	114,0	19,5	19,6
Jóvenes	34,9	25,6	27,2	99,5	132,4	13,3	15,5
De 12 a 14 años	38,9	30,7	30,2	103,4	129,5	7,6	8,6
De 15 a 17 años	30,8	20,7	24,2	94,4	136,1	5,8	6,9
Niños y Jóvenes	38,7	29,0	29,8	92,5	113,6	52,3	50,0
Adultos	26,5	18,7	19,5	93,4	118,9	47,7	50,0
De 18 a 49 años	25,7	17,7	18,6	88,5	114,3	36,2	36,4
De 50 o más años	29,2	22,0	22,3	108,8	133,4	11,5	13,6

1/ Familias o personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Índice 1989 igual 100.
3/ De las personas pobres. Los totales pueden no cerrar por el redondeo.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La evolución entre los niños es más favorable pues mantienen su número de pobres de inicios de los noventa. Ello es producto de una evolución aún más favorable de los niños más vulnerables como son los menores de seis años. Ellos reducen su número absoluto de pobres, más no el relativo, mostrando el impacto de los cambios demográficos, y pierden participación dentro del total de personas bajo los umbrales de la pobreza, del 19% al 15%. Esta reducción es más fuerte que el aumento en la participación de los jóvenes en situación de pobreza, de modo que globalmente, la población menor de 18 años pasa del 52% de las personas pobres en 1989 al 50% en el 2000.

16.4.2. LAS MUJERES TIENDEN A SER MÁS VULNERABLES AL CICLO ECOCNÓMICO

Aunque las diferencias en la incidencia de la pobreza entre mujeres y varones menores de 18 años no parecen mostrar una discriminación en contra de las mujeres, la evolución en el tiempo, mostrada en el cuadro 16.5, parece sugerir que ellas son más sensibles a la coyuntura. Así, entre 1989 y 1994, partiendo de una situación ligeramente más desventajosa, particularmente entre los jóvenes, las mujeres son las que se benefician más de la reducción de la pobreza, al llegar a equiparase con los varones en 1994. Del mismo modo, dentro del período de estancamiento, la situación de las mujeres, especialmente las jóvenes, parece deteriorarse ligeramente, aunque manteniéndose muy por debajo de los grados de privación prevalecientes a inicios de los años noventa.

CUADRO 16.5
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS EN LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL. 1989 - 1994 - 2000
(PERSONAS POBRES COMO PORCENTAJE DEL GRUPO DE EDAD RESPECTIVO EN CADA AÑO)

Sexo y lugar de residencia	Niños			Jóvenes			Niños y Jóvenes		
	1989	1994	2000	1989	1994	2000	1989	1994	2000
Total País	**40,1**	**30,6**	**31,2**	**34,9**	**25,6**	**27,2**	**38,7**	**29,0**	**29,8**
Sexo									
Varones	39,5	30,6	30,6	33,5	25,5	26,5	37,8	29,0	29,2
Mujeres	40,8	30,6	31,8	36,5	25,8	27,9	39,6	29,0	30,5
Zona									
Urbano	35,1	25,6	27,7	27,5	21,7	24,3	33,0	24,2	26,5
Rural	43,4	33,5	33,7	39,8	28,5	29,5	42,4	32,0	32,3
Región									
Región Central	33,8	23,4	24,0	26,8	18,9	21,0	31,8	21,9	23,0
Región Chorotega	59,7	52,9	50,4	54,2	50,8	41,0	58,2	52,2	47,3
Pacífico Central	44,3	32,6	38,8	41,5	26,9	32,7	43,5	30,8	36,8
Región Brunca	54,8	46,9	45,9	58,1	42,1	48,5	55,8	45,5	46,7
Huetar Atlántica	34,1	30,2	33,2	26,0	26,2	28,9	31,8	29,2	31,8
Huetar Norte	52,8	36,7	38,3	44,2	27,0	34,9	50,5	33,7	37,2

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

16.4.3. LA POBLACIÓN INFANTIL URBANA TIENDE A EMPOBRECERSE

Durante el período de reducción de la pobreza (1989 – 1994), la población infantil residente de ambas zonas se vio favorecida, en mayor medida los niños de la zona urbana, los jóvenes en el ámbito rural y globalmente, los menores de 18 años de la zona urbana (ver cuadro 15. 5). No obstante,

durante el período de estancamiento de la pobreza (1994 – 2000), la incidencia de la pobreza se mantiene en el ámbito rural entre la población infantil y tiende a aumentar en el área urbana. Esta evolución, sin embargo, no es suficiente ni para retornar a los grados de empobrecimiento de inicios del decenio ni para hacer perder al ámbito urbano su posición como la zona de menor pobreza relativa entre la población infantil.

16.4.4. LA REGIÓN MENOS POBRE ES LA QUE MEJORA MÁS

El cuadro 16.6 incorpora también la evolución de la incidencia de la pobreza entre la población infantil por regiones. Durante la primera mitad de los noventa, la reducción de la incidencia de la pobreza es generalizada al interior de todas las regiones y grupos de edad, con la excepción de los jóvenes de la región Huetar Atlántica que no muestran cambio alguno. Esta reducción en más fuerte en la región Central, que es donde la población menor de 18 años padece de menor incidencia de la pobreza, y es menos fuerte, precisamente en las regiones, Chorotega y Brunca, donde la población infantil sufre de mayores privaciones, mostrando una ampliación de las brechas regionales en el marco de un proceso de reducción de la pobreza.

Las regiones que ostentan una incidencia de la pobreza intermedia aunque por encima del promedio nacional, el Pacífico Central y la Huetar Norte, muestran también una amplia disminución de la pobreza, aunque este proceso se revierte parcialmente durante los años de estancamiento. Por su parte, la segunda región con menor pobreza, la Huetar Atlántica, muestra el comportamiento menos favorable, particularmente entre los jóvenes como se ha señalado.

Durante el período de estancamiento, el comportamiento regional es dispar. La región Chorotega sigue mostrando una reducción en la incidencia de la pobreza, lo mismo que la región Brunca para los niños, en tanto que la región Pacífico Central evidencia el más amplio recrudecimiento de la pobreza en su población infantil. También se expande la incidencia de la pobreza infantil en la región Atlántica y, en menor medida por el deterioro entre los jóvenes, en la región Central y Norte. La región Brunca por su parte, solo muestra un aumento marginal, por el también deterioro entre los jóvenes. Visto el período en su conjunto, estos aumentos en la incidencia

de la pobreza entre 1994 y el 2000, solo logran revertir las reducciones logradas en los primeros años de los noventas, en la región Atlántica. Para el resto de las regiones del país, la población infantil en el año 2000 sufría de un menor riesgo de pobreza del que ostentaba en 1989 y las mayores ganancias se concentran en la región Central y Huetar Norte.

16.5. UNA VISIÓN AMPLIADA DE LA POBREZA

Las mediciones anteriores parten de una visión restringida de la pobreza, tanto por concentrarse solo en la dimensión de las privaciones materiales, como por contemplar solo un tipo de recurso (el ingreso corriente) con el que se puede potencialmente satisfacer esas necesidades materiales básicas. Aún manteniéndose dentro de la visión restringida de la privación material, sin incorporar las dimensiones de impotencia y vulnerabilidad, el enfoque de la pobreza por ingresos, no considera el salario social, esto es, los bienes y servicios que otorga el Estado en forma gratuita o subvencionada y que contribuyen directamente a satisfacer necesidades que apuntan a derechos básicos de la infancia como la educación y la salud. En otras palabras, la pobreza por ingresos no capta el impacto directo de la política social, ni en el corto ni en el mediano plazo.

Se puede pensar en dos formas alternativas de incorporar el impacto de la política social en las mediciones de la pobreza. La primera consiste en cuantificar el monto monetario asociado con el salario social e imputarlo a las familias como un ingreso en especie. Este ingreso familiar ampliado, se tomaría como base para confrontarlo con una línea de pobreza, también modificada, para determinar las familias que caerían bajo los umbrales de pobreza. Las dificultades de medición del gasto social, reseñadas en el capítulo previo, su conversión en ingreso en especie y su asignación a las distintas familias, plantean también dificultades adicionales como se verá en la segunda parte de este capítulo, lo que limita las posibilidades de avanzar por esta senda[10].

10 El salario social corresponde estrictamente al valor del subsidio (costo de bien o servicio entregado menos los pagos realizados). El costo se puede determinar utilizando un costo privado, con las dificultades de posibles diferencias en la eficiencia, o un costo público que equivaldría al gasto de operación más la renta implícita del capital involucrado en su producción.

Una segunda opción consiste en poner la atención en los que tienen acceso efectivo a los distintos bienes y servicios que ofrece principalmente el Estado dentro del marco de la política social. El no acceso o aprovechamiento de ellos sería un indicador de problemas de pobreza y alude directamente al incumplimiento de distintos derechos de la población infantil. El grupo de familias que enfrenta alguno de estos problemas de acceso se considerará en situación de carencias críticas. Son carencias críticas pues implica el no acceso a una vivienda mínimamente adecuada, en términos de materiales, tamaño relativo y servicios; el no acceso a una infraestructura físico sanitaria mínimamente adecuada, en términos de aprovisionamiento de agua potable y adecuada disposición de desechos y excretas; el no acceso formal a los servicios públicos de salud, en caso de requerirlos; y el no acceso a los servicios de educación básica o su no aprovechamiento mínimo.

Todas estas carencias críticas se vinculan con la insatisfacción de derechos fundamentales de la población infantil y remiten a la formación y mantenimiento de su capital humano, capital que resulta necesario para no sufrir en el futuro, cuando se incorporen al mercado de trabajo, de problemas de pobreza por ingresos. Estas familias, y sus miembros, que sufren de carencias críticas se traslapan parcialmente con las que sufren de pobreza por ingresos. La estrategia seguida ha sido la de mantener los pobres por ingresos y a su interior identificar los que también padecen de carencias críticas y que se han denominado como crónicos. El resto de las familias que presentan carencias críticas pero que superan los umbrales de la pobreza por ingresos, se identifican como pobres por carencias críticas. Ambos grupos conforman las familias en situación de pobreza ampliada. En el resto de esta sección, se comentarán los principales resultados de considerar la pobreza ampliada.

16.5.1. LA POBREZA SE DUPLICA AL AMPLIAR SU MEDICIÓN

El cuadro 16.6 muestra los resultados para el año 2000 de esta medición ampliada de la pobreza. Tres resultados son importantes de resaltar. El primero alude a que la pobreza prácticamente se duplica al considerar esta visión más amplia, aunque aún incompleta. La incidencia de la pobreza entre las familias pasa del 21%, cuando se considera el ingreso corriente, al 44% cuando se agregan las carencias críticas. Entre las personas estos

guarismos son del 24% y el 49% respectivamente y entre la población infantil se pasa de una incidencia del 30% a una del 59% en su versión ampliada. Estos resultados muestran que el problema de la pobreza es mucho más amplio y generalizado de lo que se maneja comúnmente y que superar los umbrales de la pobreza por ingresos no garantiza de forma alguna el cumplimiento de los derechos por parte de la población infantil.

El segundo resultado muestra una recomposición de la pobreza al interior de la población menor de 18 años. Mientras que la pobreza por ingresos afecta con mayor intensidad a los niños, la pobreza ampliada muestra una mayor incidencia entre los jóvenes, particularmente entre los del rango de edad de 15 a 17 años. Esto significa que los jóvenes sufren con mayor frecuencia de carencias críticas asociadas principalmente con el acceso o mantenimiento en el sistema educativo. Esto significa también que si bien las familias de estos jóvenes, logran superar los umbrales de pobreza por ingresos por la inserción laboral de ellos, esto se logra a costa de poner en peligro su derecho a la educación y en esa medida, de limitar en el futuro sus posibilidades de conformar nuevas familias que logren superar la pobreza por ingresos.

CUADRO 16.6
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA POBREZA AMPLIADA POR GRUPOS DE EDAD. 2000 (CIFRAS RELATIVAS)

Grupo de Edad	Incidencia de la Pobreza[1]			Distribución de los Pobres[2]			Composición de los Pobres[2]		
	Total	Carencias Críticas	Ingresos Insuficientes	Total	Carencias Críticas	Ingresos Insuficientes	Total	Carencias Críticas	Ingresos Insuficientes
Familias pobres	44,2	23,1	21,1				100,0	52,2	47,8
Personas pobres	49,3	25,7	23,6	100,0	100,0	100,0	100,0	52,2	47,8
Niños	55,3	24,1	31,2	29,3	24,4	34,5	100,0	43,6	56,4
De 0 a 5 años	54,3	24,5	29,9	13,0	11,2	14,9	100,0	45,0	55,0
De 6 a 11 años	56,1	23,8	32,3	16,3	13,3	19,6	100,0	42,4	57,6
Jóvenes	65,2	38,0	27,2	17,8	19,9	15,5	100,0	58,3	41,7
De 12 a 14 años	61,5	31,2	30,2	8,4	8,2	8,6	100,0	50,8	49,2
De 15 a 17 años	69,0	44,8	24,2	9,4	11,7	6,9	100,0	64,9	35,1
Niños y Jóvenes	58,7	28,8	29,8	47,1	44,3	50,0	100,0	49,1	50,9
Adultos	43,1	23,6	19,5	52,9	55,7	50,0	100,0	54,8	45,2
De 18 a 49 años	43,8	25,2	18,6	41,0	45,2	36,4	100,0	57,5	42,5
De 50 o más años	41,1	18,7	22,3	11,9	10,4	13,6	100,0	45,6	54,4

1/ Familias o personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Los totales pueden no sumar por el redondeo.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El tercer resultado a destacar en la recomposición de la pobreza entre la población infantil y la adulta. La población adulta, particularmente los de edad plenamente activa, resulta más afectada por las carencias críticas de modo que la incidencia de la pobreza más que se duplica entre ellos, en tanto que entre la población infantil como un todo no alcanza a duplicarse. Este mayor aumento en la incidencia de la pobreza entre los adultos no alcanza para revertir la situación de la infancia que continúa siendo el grupo con las mayores incidencias de la pobreza, aunque si reduce un poco su aporte al contingente de pobres del 50%, cuando se consideraba la pobreza por ingresos, al 47% en su versión ampliada.

16.5.2. LOS JÓVENES VARONES PARECEN MOSTRAR UNA MAYOR DESVENTAJA

Mientras que la pobreza por ingresos parecía no discriminar entre sexos entre la población menor de 18 años, y si lo hacía era marginalmente en contra de las mujeres, los resultados de la medición ampliada tampoco muestran mayor discriminación. No obstante los varones, particularmente los jóvenes, aparecen marginalmente y probablemente sin significación estadística, en una situación más desventajosa en el caso de la definición ampliada, tal como se muestra en el cuadro 16.7. Ello encuentra una clara explicación en el menor rendimiento y retención que ellos obtienen en el sistema educativo con respecto a las mujeres. Es de destacar también que si bien los jóvenes, de ambos sexos, aumentan su participación entre la población menor de 18 años pobres, esta se ubica en torno al 38% continuando el dominio de los niños entre los menores en situación de pobreza.

CUADRO 16.7
COSTA RICA: ESPECIFICIDADES DE LA POBREZA AMPLIADA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL EN EL AÑO 2000 (CIFRAS RELATIVAS)

Sexo y lugar de residencia	Incidencia de la Pobreza [1]			Distribución de los Pobres [2]			Composición de los Pobres [2]		
	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos
Total País	55,3	65,2	58,7	100,0	100,0	100,0	62 ,2	37,8	100,0
Sexo									
Varones	55,3	66,0	59,0	51,3	51,6	51,4	62,0	38,0	100,0
Mujeres	55,3	64,4	58,4	48,7	48,4	48,6	62,3	37,7	100,0
Zona									
Urbano	46,0	52,7	48,4	34,7	35,3	34,9	61,7	38,3	100 ,0
Rural	61,9	75,0	66,3	65,3	64,7	65,1	62,4	37,6	100 ,0
Región									
Región Central	47,1	58,1	51,0	49,6	55,3	51,7	59,6	40,4	100 ,0
Región Chorotega	67,5	69,8	68,3	8,7	7,4	8,2	65,9	34,1	100 ,0
Pacífico Central	65,2	71,9	67,4	6,6	5,9	6,3	65,1	34,9	100 ,0
Región Brunca	72,4	84,1	75,9	15,3	12,2	14,1	67,3	32,7	100 ,0
Huetar Atlántica	64,3	76,2	68,2	13,1	12,6	12,9	63,2	36,8	100 ,0
Huetar Norte	60,5	80,6	66,8	6,6	6,7	6,7	61,8	38,2	100 ,0

1/ Personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Los totales pueden no sumar por el redondeo.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

16.5.3. LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN INFANTIL RURAL SE TORNA MÁS PRECARIA

La población infantil residente en las zonas rurales no solo se mantiene expuesta a un mayor riesgo de pobreza sino que este aumenta más que en el ámbito urbano al pasar de la pobreza de ingresos a la medición ampliada (ver cuadro 16.7), reafirmando la prioridad que demanda esta zona. Así, dos de cada tres niños y tres de cada cuatro jóvenes residentes del área rural sufre de problemas de pobreza ampliada. Esto se traduce en que las

zonas rurales aportan ahora el 65% de la población infantil en situación de privación, cuando al medirlo por ingresos su aporte era del 62%.

16.5.4. PROFUNDOS CAMBIOS REGIONALES

La situación de la pobreza entre la población infantil en las distintas regiones muestra cambios importantes. La región Central, aunque continúa como la menos pobre, tiende a aproximarse a las otras regiones y en esa medida amplía su cuota de población infantil pobre. El 51% de su población menor de 18 años se encuentra en situación de pobreza ampliada, y ellos representan el 52% de toda la población infantil pobre. Es esta región también donde los jóvenes pobres tienen más peso relativo. El 55% de los jóvenes pobres reside en esa región y ellos representan el 40% de la población infantil pobre de la región.

La región Brunca se consolida como la región donde la población infantil sufre los mayores niveles relativos de privación, dejando rezagada a la región Chorotega. En la región Brunca el 72% de los niños y el 84% de los jóvenes aparecen sufriendo de pobreza ampliada, sugiriendo un incumplimiento muy generalizado de sus derechos, aunque su cuota nacional de población infantil pobre se reduce ligeramente del 17% al 14%. El resto de las regiones se equiparan en torno al 68% de población menor de 18 años en situación de pobreza. Ello significa una mejora relativa para la región Chorotega, que era la más pobre, y un mayor empeoramiento relativo de la región Atlántica, que era la segunda menos pobre por ingresos.

Fuera de la Región Brunca que muestra las mayores incidencias de la pobreza para ambos grupos de menores de 18 años, la Chorotega continúa como la región donde los niños tienen un mayor riesgo de pobreza, en tanto que en las regiones Huetar Norte y Atlántica, son donde los jóvenes aparecen en una situación más desventajosa. No obstante, para todas las regiones se corrobora que los jóvenes tienen una incidencia de la pobreza ampliada superior a la de los niños.

16.5.5. LOS RIESGOS ASOCIADOS CON LA JEFATURA FEMENINA SE ATENÚAN

Aunque los niños y jóvenes vinculados con los hogares cuyo jefe es una mujer continúan mostrando un mayor riesgo de pobreza (ver cuadro 16.8), las diferencias con los riesgo de pobreza de la población infantil de hogares con un varón al frente se reducen y con ello la cuota de población infantil en situación de pobreza. Ello sugiere que mientras los hogares con una mujer al frente son más propensos a sufrir privaciones por ingresos, los jefeados por varones enfrentan carencias críticas con mayor frecuencia.

16.5.6. LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS SOCIOECONÓMICOS SE MANTIENEN

Dentro de un panorama más generalizado de pobreza en general y entre la población infantil en particular, las diferencias entre los distintos grupos socioeconómicos tienden a mantenerse y, a su interior, los grupos tienden a homogenizarse más. Como se muestra en el cuadro 16.8, los hogares cuyo jefe está vinculado a la agricultura tradicional se mantienen como los de mayor pobreza, ya que el 70% de ellos califica en esa situación, y por ende su población infantil muestra un cuadro de pobreza generalizada, con el 82% de los niños y el 90% de los jóvenes en situación de pobreza ampliada.

Los hogares asociados con la agricultura moderna, tienen una incidencia de la pobreza cercana al 56% en el ámbito de familias y al 70% entre la población infantil, manteniéndose como el segundo grupo con mayor extensión de la pobreza. Los hogares vinculados a las actividades informales mantienen su tercer lugar en extensión de la pobreza, igualados en este caso, al menos al nivel de familias, con los hogares sin vinculación directa al mercado. En ambos casos, el 49% de las familias padece de privaciones, aunque en el último grupo la población infantil continúa mostrando mayores riesgos de pobreza, aunque poco peso relativo. En ambos grupos, el servicio doméstico y los inactivos no perceptores siguen en situación claramente más desventajosa y similar a los vinculados con la agricultura tradicional. Por el contrario, los microempresarios no salen tan bien librados y los asalariados de los micronegocios tienden a apartarse de los autoempleados, mostrando una situación más desfavorable.

CUADRO 16.8
COSTA RICA: LA POBREZA AMPLIADA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL SEGÚN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR. 2000
(CIFRAS RELATIVAS)

Sexo y lugar de residencia	Incidencia de la Pobreza [1]				Distribución de los Pobres				Composición de los Pobres			Menores por hogar
	Familias	Niños	Jóvenes	Ambos	Familias	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos	
Todos los hogares	44,2	55,3	65,2	58,7	100,0	100,0	100,0	100,0	62	38	100,0	2,1
Jefatura del Hogar												
Hogar con jefe varón	43,3	53,3	64,0	56,8	76,2	78,8	76,7	78,0	62,8	37,2	100,0	2,2
Hogar con jefe mujer	47,3	64,6	69,8	66,6	23,8	21,2	23,3	22,0	59,9	40,1	100,0	2,0
Grupo socioeconómico [2]												
Vinculado a la Agricultura Tradicional	70,5	82,2	89,7	84,8	15,9	17,1	15,7	16,6	64,1	35,9	100,0	2,2
Campesino	68,1	80,1	86,6	82,4	9,2	9,2	9,1	9,2	62,5	37,5	100,0	2,1
Asalariado Micronegocio Agrícola	73,8	84,8	94,4	87,8	6,8	7,9	6,6	7,4	66,2	33,8	100,0	2,3
Vinculado a la Agricultura Moderna	55,8	65,3	81,2	70,3	11,8	14,5	13,5	14,1	63,7	36,3	100,0	2,6
Productor Agrícola	58,1	63,7	82,0	71,3	2,2	1,8	2,7	2,1	52,2	47,8	100,0	2,0
Asalariado Agricultura comercial	55,3	65,6	81,0	70,1	9,6	12,7	10,9	12,0	65,7	34,3	100,0	2,7
Vinculado a Actividades Informales	48,8	60,0	68,6	63,1	21,9	24,1	25,2	24,5	61,1	38,9	100,0	2,4
Microproductor no agrícola	40,3	42,4	65,8	52,0	1,2	1,0	1,8	1,3	47,9	52,1	100,0	2,2

Continúa...

CUADRO 16.8
COSTA RICA: LA POBREZA AMPLIADA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL SEGÚN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR. 2000
(CIFRAS RELATIVAS)

Sexo y lugar de residencia	Incidencia de la Pobreza [1]				Distribución de los Pobres				Composición de los Pobres			Menores por hogar
	Familias	Niños	Jóvenes	Ambos	Familias	Niños	Jóvenes	Ambos	Niños	Jóvenes	Ambos	
Autoempleado No agrícola	43,5	55,8	60,4	57,4	11,2	12,4	12,0	12,3	63,0	37,0	100,0	2,4
Asalariado Micronegocio No Agr.	57,3	65,0	82,5	70,9	6,6	7,5	7,9	7,6	61,0	39,0	100,0	2,5
Servicio Doméstico	63,3	79,0	76,3	77,9	2,9	3,2	3,6	3,4	59,3	40,7	100,0	2,5
Vinculado a Actividades Modernas	30,1	39,8	48,2	42,6	27,4	31,2	30,3	31,2	63,3	36,7	100,0	2,4
Productor No Agrícola	30,0	39,7	46,8	42,3	4,6	4,7	5,4	5,0	59,0	41,0	100,0	2,3
Asalariados de cuello Blanco	13,5	17,6	24,2	19,7	3,9	3,9	4,2	4,0	60,6	39,4	100,0	2,2
Asalariados de cuello azul	40,1	50,7	60,9	53,9	18,9	23,2	20,7	22,2	64,8	35,2	100,0	2,5
No vinculados al mercado	49,3	70,3	78,2	73,5	23,0	12,5	15,2	13,6	57,5	42,5	100,0	1,3
Inactivo Perceptor Regular	30,8	54,7	66,0	59,6	6,4	2,9	4,4	3,4	51,9	48,1	100,0	1,2
Inactivo no Perceptor Regular	64,2	76,8	84,4	79,7	16,6	9,7	10,9	10,1	59,4	40,6	100,0	1,3

Esto significa que los hogares vinculados a las actividades no agrícolas modernas continúan en una situación más favorable, particularmente los asalariados de cuello blanco y los productores. No obstante, como grupo y particularmente los asalariados de cuello azul, muestran un deterioro relativo y en esa medida aumentan su aporte de población infantil en situación de pobreza. Así mientras que aportaron el 24% de los menores de 18 años en situación de pobreza por ingresos, ahora aportan el 31% de los que sufren pobreza ampliada.

16.6. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA AMPLIADA

Se ha mostrado que como una visión más amplia de la pobreza genera, no solo un contingente de pobres significativamente mayor, sino recomposiciones en el interior de la población infantil. Como conclusión resta analizar si ello genera también cambios en la evolución reseñada para la pobreza por ingresos.

16.6.1. SE REDUCE LA INCIDENCIA PERO AUMENTA EL NÚMERO DE POBRES

El cuadro 16.9 presenta la evolución de la pobreza ampliada para el mismo período bajo análisis y por grupos de edad. Tres resultados son importantes de destacar. Por una parte, la reducción en la incidencia de la pobreza durante la primera mitad no es tan amplia como en la pobreza por ingresos. Por otra parte, el estancamiento durante la segunda mitad tampoco se torna generalizado. Finalmente, el número de pobres no deja de crecer durante la década de los noventa.

Entre 1989 y 1994, la incidencia de la pobreza ampliada pasa del 51% al 47% para las familias, del 57% al 53% para la población en su conjunto y del 64% al 60% para la población menor de 18 años, manteniendo las diferencias relativas entre los grupos. Solo los jóvenes de 12 a 14 años no acompañan esta reducción de la pobreza que se torna prácticamente generalizada. No obstante, la reducción no es lo suficientemente fuerte como para provocar una reducción en el número absoluto de pobres y estos aumentan en cerca de un 14% entre la población infantil y un 23%

entre la población adulta. Ello sugiere de paso, que la reducción es menos intensa entre la población adulta, aunque al interior de la población menor de 18 años, es menor la reducción relativa entre los jóvenes, ya que los jóvenes en situación de pobreza crecen un 31%.

Durante la segunda mitad de los noventa (1994 – 2000), la incidencia de la pobreza continua descendiendo hasta alcanzar el 44% para las familias, el 49% para las personas y el 59% para los menores de 18 años. En este período, los niños reflejan un estancamiento en la incidencia, particularmente los menores de seis años, aunque por la dinámica demográfica reflejan un bajo crecimiento en el número absoluto de pobres. Caso contrario pasa con los jóvenes, quiénes a pesar de mostrar una reducción relativa mayor, muestran a su vez un mayor aumento absoluto. Esta dinámica demográfica hace que, viendo el período en su conjunto, la población infantil mantenga la reducción en su participación dentro de los pobres, más no lo jóvenes, igual que se evidenció cuando se consideró la pobreza por ingresos.

CUADRO 16.9
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA AMPLIADA POR GRUPOS DE EDAD. 1989 - 1994 - 2000
(CIFRAS RELATIVAS)

Grupo de Edad	Incidencia de la Pobreza[1]			Evolución de los Pobres[2]		Composición por Edad[3]	
	1989	1994	2000	1994	2000	1989	2000
Familias pobres	51,1	47,3	44,2	122,9	141,2		
Personas pobres	56,8	52,8	49,3	118,9	132,4	100,0	100,0
Niños	61,2	55,8	55,3	106,6	116,8	33,2	29,3
De 0 a 5 años	60,1	53,5	54,3	98,0	103,3	16,6	13,0
De 6 a 11 años	62,4	57,9	56,1	115,1	130,4	16,6	16,3
Jóvenes	72,6	70,1	65,2	131,1	152,8	15,4	17,0
De 12 a 14 años	67,4	67,7	61,5	131,7	151,9	7,3	8,4
De 15 a 17 años	77,9	72,4	69,0	130,6	153,5	8,1	9,4
Niños y Jóvenes	64,4	60,3	58,7	114,4	128,2	48,6	47,0
Adultos	51,1	47,7	43,1	123,1	136,4	51,4	52,9
De 18 a 49 años	51,3	48,2	43,8	121,0	134,9	40,2	41,0
De 50 o más años	50,7	45,9	41,1	130,8	141,5	11,2	11,9

1/ Familias o personas pobres como porcentaje del grupo respectivo.
2/ Índice 1989 igual 100.
3/ De las personas pobres. Los totales pueden no cerrar por el redondeo.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

16.6.2. LA EVOLUCIÓN POR SEXO ES MUY SIMILAR

Concentrando la atención en la población infantil, la evolución por sexos es muy similar y las diferencias surgen más entre grupos etáreos, como se puede observar en el cuadro 16.10. Los niños reflejan una reducción de la incidencia durante la primera parte y luego un estancamiento en la segunda, en tanto que los jóvenes muestran una caída de la incidencia durante todo

el período. El comportamiento de los jóvenes hace que globalmente se produzca una caída continua de la incidencia de la pobreza entre la población menor de 18 años, donde las mujeres estarían obteniendo las mayores ganancias, principalmente por partir de una posición desventajosa.

16.6.3. LA ZONA RURAL MUESTRA LOS MENORES PROGRESOS

Las zonas rurales no solo mantienen los mayores niveles de pobreza entre su población infantil, sino que además muestra las menores ganancias ampliando ligeramente las brechas regionales. Mientras que esta zona mantiene un estancamiento de la incidencia de la pobreza infantil durante la segunda parte de los noventa, por el estancamiento de la pobreza entre su población menor de 12 años, la zona urbana mantiene su ritmo descendente durante todo el período.

16.6.4. UNA DINÁMICA REGIONAL MUY DISPAR

El cuadro 16.10 muestra también la evolución de la incidencia de la pobreza ampliada entre la población infantil por regiones. El cuadro es de una amplia dispersión sobre todo en la segunda parte del decenio. Durante la primera parte de los años noventa (1989 – 1994), la incidencia de la pobreza se reduce de manera generalizada entre niños, jóvenes y globalmente, aunque con distintas intensidades. Dentro de los niños y durante la segunda parte del decenio, la incidencia de la pobreza se estanca en la región Central, Brunca y Huetar Norte y aumenta en el Pacífico Central y Huetar Atlántico. Esto significa que solo se observa reducciones en la pobreza en la región Chorotega, donde la pobreza entre los menores de 12 años es muy extendida.

En esta segunda parte, la evolución de la incidencia de la pobreza ampliada entre los jóvenes muestra un cuadro más positivo. La pobreza se reduce en las regiones Central, Chorotega y Pacífico Central y se estanca en la Huetar Atlántica. Solo se producen incrementos relativos en las regiones Brunca y Huetar Norte. Vista la población menor de 18 años en su conjunto, los cambios observados combinan la dinámica demográfica y los cambios en las incidencias de la pobreza por grupos de edad. La región Pacífico Central evidencia un estancamiento en la incidencia de la

pobreza durante todo el período, estancamiento que también se observa en la región Atlántica pero debido al repunte de la pobreza durante la segunda parte de los noventa. El resto de las regiones alcanzan niveles relativos de privación en el 2000 por debajo de los mostrados al inicio de la década, ya sea porque continúa descendiendo la pobreza o porque se estanca durante la segunda parte del período.

CUADRO 16.10
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA AMPLIADA ENTRE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL. 1989 - 1994 - 2000(PERSONAS POBRES COMO PORCENTAJE DEL GRUPO DE EDAD RESPECTIVO EN CADA AÑO)

Sexo y lugar de residencia	Niños			Jóvenes			Niños y Jóvenes		
	1989	1994	2000	1989	1994	2000	1989	1994	2000
Total País	61,2	55,8	55,3	72,6	70,1	65,2	64,4	60,3	58,7
Sexo									
Varones	60,1	56,0	55,3	71,0	71,3	66,0	63,2	60,6	59,0
Mujeres	62,3	55,5	55,3	74,2	68,9	64,4	65,6	59,9	58,4
Zona									
Urbano	52,9	46,6	46,0	57,8	59,4	52,7	54,2	51,0	48,4
Rural	66,8	61,2	61,9	82,2	77,8	75,0	71,1	66,1	66,3
Región									
Región Central	53,8	48,0	47,1	64,4	64,9	58,1	56,8	53,5	51,0
Región Chorotega	76,8	71,4	67,5	84,4	79,3	69,8	78,9	73,8	68,3
Pacífico Central	64,2	62,2	65,2	78,6	75,5	71,9	68,4	66,5	67,4
Región Brunca	77,7	73,2	72,4	88,5	80,5	84,1	81,0	75,4	75,9
Huetar Atlántica	64,8	60,1	64,3	79,6	75,9	76,2	69,1	64,3	68,2
Huetar Norte	72,2	61,3	60,5	84,0	78,0	80,6	75,4	66,4	66,8

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2000. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Julio 2000: Instructivo del Entrevistador. San José, Costa Rica: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Varios años. *Archivos electrónicos de las Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San José, Costa Rica: INEC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1990. *Informe sobre el Desarrollo Humano* 1990. Bogotá, Colombia: Mundi-Prensa Libros S. A. Para el PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros S. A. Para el PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2001. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2001*. México: Mundi-Prensa Libros S. A. Para el PNUD.

Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. New York: Knopf. Citado por World Bank. 2000. *World Bank Development Report 2000/2001: attacking poverty*. New York: Oxford University Press.

LA POBREZA ENTRE LOS ADULTOS MAYORES

17

Juan Diego Trejos Solórzano[1]

17.1. INTRODUCCIÓN

Unos de los aspectos básicos sobre las condiciones de vida de las personas de 65 o más años de edad o adultos mayores es si poseen el acceso a los recursos necesarios para hacer frente a la satisfacción de las necesidades materiales más elementales. Si los recursos se aproximan por los ingresos corrientes y los umbrales de satisfacción se asocian con el costo mínimo de la canasta de bienes y servicios necesarios para su concreción, la pobreza como una situación de ingresos insuficientes es el indicador básico para determinar el grado de privación material en que se pueden encontrar o afectar a los adultos mayores.

Como el grado de pobreza que sufre una persona se determina a nivel de hogar, esto es, el hogar es el que se clasifica como pobre o no pobre y en esa medida todos sus miembros. Es claro entonces que las condiciones de pobreza entre los adultos mayores dependen de las características de los hogares de pertenencia. No obstante, como los adultos mayores pueden ser perceptores de ingresos, el grado de pobreza del hogar en que residen también se ve determinado por las características de los propios adultos mayores.

Una limitación de este enfoque es que no considera la distribución de los recursos al interior del hogar y la supone igualitaria pues esta información no está normalmente disponible. Si existe algún tipo de discriminación

1 Trabajo preparado para el I Informe Estado de Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica (Publicado por la Universidad de Costa Rica y el Consejo Nacional del Adulto Mayor-CONAPAM-, 2008). Este informe se basa en Sáenz (2008), en información aportada por la autora y en procesamientos de las encuestas a los hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

contra alguno de los miembros del hogar, y los adultos mayores pueden ser candidatos a ello, se podría estar ante situaciones en que el hogar en su conjunto no sea pobre, pero los adultos mayores que son parte de ellos pueden estar ante situaciones de pobreza material y en este caso también de pobreza no material.

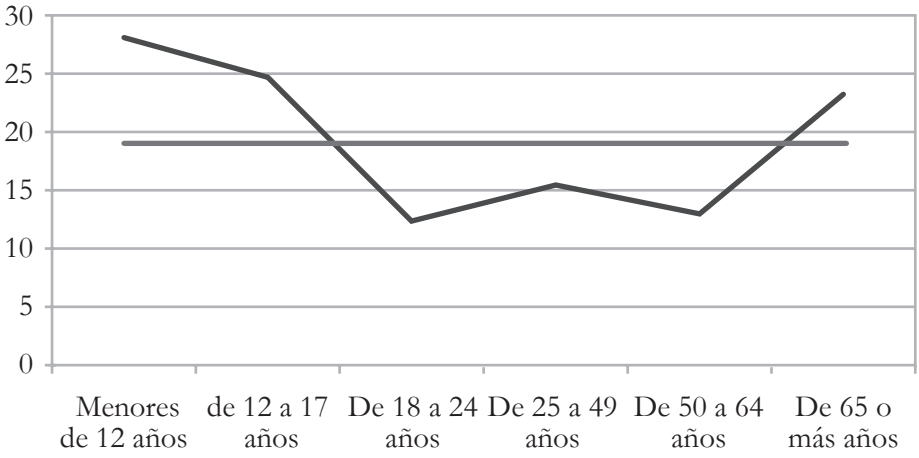
El objetivo de este capítulo es presentar un diagnóstico, descriptivo y exploratorio, sobre la situación de pobreza de los adultos mayores en el año más reciente disponible. Para hacerlo, se utiliza como fuente primaria la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) referida al año 2007 y se aplica la medición oficial de la pobreza ahí consignada, y por ende con sus bondades y limitaciones. Entre sus limitaciones se puede mencionar una aproximación parcial a los recursos (ingresos) del hogar, en particular los que se reciben en especie. Para el caso particular de los adultos mayores, la concentración de la EHPM en los hogares individuales, dejando por fuera los colectivos, agrega problemas adicionales para completar el cuadro sobre los adultos mayores en situación de pobreza.

Para aproximar este objetivo se estructura el capítulo en cinco secciones adicionales. La primera pone la atención en el grado relativo de la pobreza de los adultos mayores, buscando responder a la pregunta de si estos padecen de ese flagelo de manera desproporcionada. Seguidamente se pasa a analizar las características de los hogares con adultos mayores vis a vis los hogares sin adultos mayores para buscar factores explicativos de los resultados previos. La sección tercera pone la atención en las características propias de los adultos mayores en la explicación de su situación relativa de pobreza, Para ello se separa los adultos mayores en tres grupos: los que no aportan al núcleo familiar, los que disponen de ingresos autónomos y los que solo cuentan con transferencias, principalmente estatales (ingreso no autónomo). La cuarta sección incorpora una medición ampliada de pobreza para considerar el tema de la vivienda como elemento básico en las condiciones de vida de los adultos mayores y que la medición de pobreza por ingresos no logra medir. Se concluye con una recapitulación de los principales resultados y de las derivaciones que de ellos surgen.

17.2. LA SITUACIÓN RELATIVA DE LOS ADULTOS MAYORES

Un punto de partida es si los adultos mayores se diferencian del resto de las personas en cuanto a la incidencia de la pobreza. El gráfico 17.1 presenta la incidencia de la pobreza según distintas etapas del ciclo de vida de las personas y corrobora que los adultos mayores, luego de la población infantil, son los que tienen incidencias de pobreza mayores y por encima de la media poblacional (línea recta en rojo). Esto significa que los hogares con niños o con adultos mayores son más vulnerables a sufrir situaciones de privación y que por lo tanto, el resultado se asocia con el ciclo de vida del hogar.

GRÁFICO 17.1
COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA POR GRUPOS DE EDAD. 2007



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

En esta dirección, Barquero y Trejos (2004) han presentado evidencia de cómo la incidencia de la pobreza se expande conforme los hogares avanzan en su ciclo de vida hasta la etapa de consolidación, donde el hogar solo cuenta con miembros menores de 18 años. Conforme el hogar dispone de población adulta adicional a la pareja, la incidencia de la pobreza empieza a reducirse para repuntar cuando estos hijos adultos abandonan el hogar. La incidencia de la pobreza también es mayor cuando los adultos mayores se quedan solos en hogares unipersonales.

No obstante, en un contexto latinoamericano, esta situación de desventaja relativa de los adultos mayores no parece ser la norma. Del Popolo (2000) muestra que, con excepción de República Dominicana, en el ámbito urbano, y Costa Rica en la zonas rurales, la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores es igual o menor a la que sufren la población de 10 a 59 años. La autora argumenta que una posible razón de ese resultado es que la pobreza en los hogares con adultos mayores esté subestimada por la no consideración de las escalas equivalentes. No obstante, al utilizarse el ingreso per cápita como indicador de bienestar en lugar de un ingreso equivalente que considere las economías de escala en el consumo y los distintos requerimientos de consumo de la población según la etapa del ciclo de vida, se tiende a sobreestimar la pobreza en hogares grandes y con niños, más que a subestimar la pobreza de hogares de pocos miembros y en su mayor parte adultos, como es de esperar sean los que cuentan con adultos mayores.

En todo caso, esta extensión de la pobreza mayor entre los adultos mayores de Costa Rica, que no es la norma en la región, parece sorprendente en un país que cuenta con una cobertura de la seguridad social bastante amplia en el contexto regional. Varias razones pueden argumentarse para explicarlos. Una alude a limitaciones de las mediciones. En Costa Rica, la EHPM no capta los ingresos en especie. Si los hogares con adultos mayores cuentan con una proporción mayor de estos ingresos, particularmente transferencias en especie y el alquiler imputado por habitar casa propia, su grado de pobreza podría estar sobreestimado. Esto significa que si se utiliza una encuesta que capta esos ingresos en especie, el resultado sería el opuesto.

Por ello se ha acudido a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos que realizó el INEC durante el 2004 para someter a prueba este argumento. El cuadro 17.1 presenta distintas estimaciones sobre la incidencia de la pobreza según se considere o no el alquiler imputado por habitar casa propia y distintos conceptos de ingreso familiar. Los resultados muestran que los adultos mayores siguen sufriendo de pobreza en mayor medida que los adultos en edad plenamente activa (18 a 64 años), aunque su incidencia se encuentra ahora por debajo de la media poblacional. Este repunte de la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores es menos pronunciado cuando se incorpora

el alquiler imputado por habitar casa propia como parte del ingreso familiar lo que sugiere que los hogares con adultos mayores tienden a contar en mayor proporción con vivienda propia, aspecto que se analizará más adelante.

Otra razón explicativa puede estar en la conformación de los hogares. Si en Costa Rica prevalecen, en mayor medida que en el resto de los países de la región, los hogares nucleares que los hogares extendidos, eso significaría que los adultos mayores tendrían a mantenerse en sus hogares de origen ya sea viviendo solos (unipersonales) o con solo la pareja (nido vacío). Si este es el caso, la reducción de los flujos de ingresos asociados con la mayor edad podría explicar su mayor pobreza relativa. Si adicionalmente, el apoyo de los familiares fuera del hogar es a través principalmente de transferencias en especie, no medidas en las encuestas de hogares, la extensión de la pobreza entre los adultos mayores podría estar sobredimensionada.

CUADRO 17.1
COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA POR GRUPOS DE EDAD Y CONCEPTO DE INGRESO. 2004

Grupos de edad	Ingreso sin Alquiler Imputado			Ingreso con Alquiler Imputado		
	Bruto	Neto	Disponible	Bruto	Neto	Disponible
Población Total	28,2	30,0	31,5	21,5	22,7	23,6
Menor de 12	37,1	40,0	41,7	30,7	32,3	33,6
De 12 a 17	37,2	38,9	40,5	29,3	30,5	31,2
De 18 a 24	23,1	24,6	25,8	17,0	18,4	19,3
De 25 a 49	22,8	24,6	26,0	17,1	18,2	19,0
De 50 a 64	20,7	21,5	22,9	14,2	14,8	15,5
De 65 y mas	29,6	30,1	31,7	17,3	17,9	18,5
De 18 a 64	22,5	24,1	25,4	16,6	17,6	18,5

Nota: ingreso bruto incluye impuestos directos y cargas sociales, el neto los excluye y el disponible resta además algunas transferencias voluntarias. Para detalles ver INEC (2006)

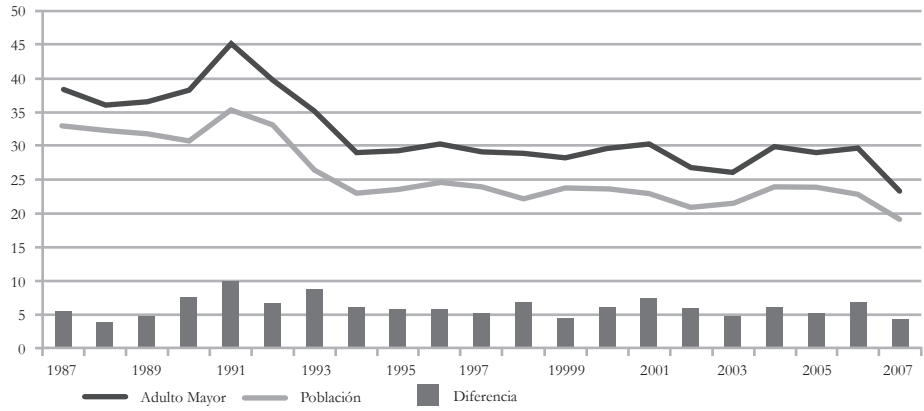
Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los elementos anteriores sugieren que existe evidencia de que los adultos mayores tienden a sufrir de cuadros de privación en mayor medida que el resto de la población vista en su conjunto y particularmente que los adultos en edades plenamente activas o en etapa de transición (de 50 a 64 años). La evidencia también sugiere que esta mayor incidencia relativa puede ser menor que lo que muestra las encuestas de hogares realizadas en el país. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el gráfico 17.2 muestra la evolución de la incidencia de la pobreza para la población en su conjunto y para los adultos mayores en los últimos 20 años.

La evolución de la pobreza entre los adultos mayores sigue en este lapso, la misma evolución de la incidencia de la pobreza para la población en su conjunto señalando que se mueven por las mismas causas estructurales. Si bien la diferencia entre ambas magnitudes se mantiene en torno a los cinco puntos porcentuales, hay variaciones a resaltar. Por ejemplo, durante el aumento de la pobreza generado por el ajuste ortodoxo de 1991, los adultos mayores lo sufrieron en mayor medida, así como se beneficiaron menos con la reducción vivida en 1993. A su vez, una de las menores diferencias se encuentra en el 2007, donde las pensiones no contributivas más que se duplicaron y por ende existe una política de protección que impacta principalmente a este grupo.

Aunque la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores se mantuvo entre 1994 y el 2006 en torno al 29%, los reajustes de las pensiones no contributivas reducen la incidencia de la pobreza al 23% en el 2007 (seis puntos porcentuales). Esto significa que el 2007 es el año donde la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores alcanza su menor valor en los últimos 20 años con información disponible. Si este resultado es, como parece serlo, fruto del reajuste de las pensiones, ello puede modificar un poco el perfil de los adultos mayores pobres, pues los dependientes de ingresos no autónomos estarían perdiendo participación entre los pobres.

GRÁFICO 17.2
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA DE LA POBLACIÓN TOTAL Y DE LOS ADULTOS MAYORES. 1987 - 2007



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

17.3. EL PERFIL DE LOS HOGARES POBRES CON ADULTOS MAYORES

Como la situación de pobreza depende de las características del hogar y no solo de las personas en forma individual, un punto de partida es poner la atención en los hogares con adultos mayores y contrastar su perfil con los hogares que no cuentan con ellos. Para ello se analiza primero algunas características de los hogares luego de sus jefes y finalmente del conjunto de sus miembros.

17.3.1. MAGNITUD Y ESTRUCTURA DE LOS HOGARES CON ADULTOS MAYORES

Para el año 2007, según la EHPM existían en el país cerca de 1,2 millones de hogares, de los cuales el 19% contaba con al menos un adulto mayor de 64 años entre sus miembros (230 mil). Estos hogares con adultos mayores incluían el 16% de la población del país (728 mil personas). Si se excluyen los hogares sin ingresos o con ingresos no reportados, los hogares con adultos mayores y con información sobre

ingresos conocida se reducen a 211 mil, de los cuales el 21% de ellos padece cuadros de privación (45 mil hogares). Los hogares pobres con adultos mayores representan así casi una cuarta parte (24%) de todos los hogares pobres del país (ver cuadro 17.2).

La incidencia de la pobreza (porcentaje de hogares pobres) entre los hogares con adultos mayores (21%) es superior a la que sufren los hogares sin adultos mayores (16%) y estas diferencias se reproducen a nivel de personas. En efecto, el 23% de las personas que forman parte de hogares con adultos mayores califican como pobres contra el 18% de los miembros de hogares sin adultos mayores. En ambos casos, los hogares con adultos mayores presentan tasas de incidencia por encima de la media nacional.

CUADRO 17.2
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA O NO DE ADULTOS MAYORES. 2007

Indicador	Hogares totales		Hogares sin adulto mayor		Hogares con adulto mayor	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Hogares (miles) [1]	186	928	141	762	45	166
Distribución %	16,7	83,3	15,6	84,4	21,4	78,6
Pesonas (miles)	785	3.336	633	2.827	152	509
Distribución %	19,0	81,0	18,3	81,7	23,0	77,0
Personas por hogar	4,2	3,6	4,5	3,7	3,4	3,1
Menores de 12 años						
Menores por hogar	1,3	0,7	1,6	0,8	0,4	0,2
Tasa dependencia menores	30,6	18,4	35,0	20,7	12,4	6,1
% de hogares sin niños	35,5	55,8	22,7	49,2	75,7	86,3
Población en edad activa						
Personas por hogar	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Fuerza de trabajo	1,1	1,8	1,3	1,9	0,7	1,3
De 12 a 64 años	1,1	1,7	1,3	1,9	0,5	1,0
Ocupados	1,0	1,7	1,1	1,8	0,6	1,2
De 12 a 64 años	0,9	1,7	1,1	1,8	0,4	1,0
Perceptores de ingreso	1,5	2,0	1,5	2,0	1,6	2,2
Tasa neta de participación	38,9	60,2	43,5	63,8	24,4	43,4
Hombres	57,4	75,8	64,6	79,4	34,9	58,6
Mujeres	23,8	44,9	26,4	48,3	15,9	29,5
Tasa de desempleo abierto	12,7	3,6	12,5	3,5	13,9	3,7
Hombres	9,7	2,3	8,6	2,3	16,2	2,5
Mujeres	18,6	5,6	20,3	5,6	9,7	5,9
Dependientes por						
Ocupado	3,2	1,1	3,0	1,0	4,4	1,5
Perceptor	1,8	0,8	2,1	0,9	1,1	0,4

1/ Excluye hogares con ingreso ignorado (7% del total y 8% en hogares con adultos mayores).
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los hogares con adultos mayores son más pequeños que los que no cuentan con ellos (3,2 personas contra 3,8), pero en ambos casos se reproduce el perfil nacional de que los hogares pobres (Trejos, 1995 y 2006) son relativamente más grandes y que esa diferencia de tamaño se debe al número de niños (menores de 12 años) con que cuentan. El promedio de niños en los hogares con adultos mayores (pobres o no pobres) resulta apenas una cuarta parte de la media en los hogares sin adultos mayores respectivo y ello se explica por la poca presencia de hogares con adultos mayores y niños. El 76% de los hogares pobres y el 86% de los hogares no pobres con adultos mayores no cuentan con menores de 12 años, aunque como se verá posteriormente su presencia aumenta la vulnerabilidad de estos hogares.

Esto también significa que se reproduce el perfil nacional de que los hogares pobres y no pobres no manifiestan diferencias en la dotación de recursos humanos, pues todos cuentan con casi tres personas (2,9) con edad de trabajar según las definiciones oficiales (de 12 o más años). Las diferencias surgen en la utilización efectiva de esos recursos humanos y en su productividad. Los miembros en edad activa de los hogares pobres participan menos y con menos éxito en el mercado de trabajo, particularmente las mujeres, y ello es más marcado entre los hogares pobres con adultos mayores. Solo cerca de una cuarta parte de los miembros en edad activa de los hogares pobres con adultos mayores participa en el mercado de trabajo (24%), porcentaje que sube al 43% en los hogares no pobres con adultos mayores, esta última cifra similar a la utilización que se presenta entre los hogares pobres sin adultos mayores. La tasa de participación de las mujeres en los hogares pobres representa cerca del 40% de la tasa de participación de los hombres y cerca de la mitad de la tasa de participación de las mujeres en hogares no pobres. También la participación de las mujeres es menor entre los hogares con adultos mayores (pobres o no pobres) comparada con los hogares que no cuentan con ellos.

Para ambos tipos de hogares, las tasas de desempleo entre los pobres son casi cuatro veces a las de los miembros activos de hogares no pobres, y ligeramente mayores entre los hogares con adultos mayores. El desempleo afecta en mayor medida a las mujeres, con tasas de desempleo que duplican a las de los hombres, manteniendo

las diferencias entre tipos de hogares. Entre los hogares con adultos mayores las tasas entre pobres y no pobres se exacerban entre los hombres (6 a 1), en tanto que se diluyen entre las mujeres dentro del marco de una limitada participación en el mercado de trabajo. Solo para el caso de los hogares pobres con adultos mayores, donde solo un 16% de las mujeres participa activamente en el mercado de trabajo, el desempleo femenino no es mayor al de los hombres.

La consecuencia de una menor disponibilidad de personas ocupadas entre los hogares pobres, por menor participación y mayor desempleo, particularmente entre los hogares con adultos mayores es una mayor dependencia de sus ingresos. Entre los hogares sin adultos mayores existe, como media, un ocupado por hogar pobre y casi dos por hogar no pobre, mientras que entre los hogares con adultos mayores existe como media casi un ocupado por cada dos hogares pobres y cerca de un ocupado entre los hogares no pobres. Esto significa que cada ocupado en un hogar pobre con adultos mayores debe generar ingresos para 4,4 personas dependientes (3,0 entre los hogares pobres sin adultos mayores), mientras que entre los hogares no pobres con adultos mayores, cada ocupado debe generar ingreso para 1,5 dependientes (1,0 entre los hogares sin adultos mayores).

Ello implica una fuerte carga sobre los miembros activos de los hogares pobres, aún sin tomar en cuenta diferencias en la productividad que se asocian con la calidad de los recursos humanos. Esta calidad tiene que ver con la calificación formal (educación) y con la edad. Si bien la edad se asocia con la experiencia y mayor edad implica mayor experiencia y por ende productividad, esto es cierto hasta cierta edad. Como plantea la teoría del capital humano y muestra ampliamente la evidencia empírica, en general después de ciertos umbrales de edad, la formación específica en el trabajo no se realiza pues deja de ser rentable y el capital humano se va volviendo obsoleto, además que disminuyen las capacidades físicas de las personas. De este modo, en los hogares con adultos mayores no solo cuentan con menos ocupados, sino que además una parte de ellos ha superado los 64 años y tendría eventualmente menor productividad.

Pese a contar con menos ocupados y por ende con una relación directa menor con el mercado de trabajo, los hogares con adultos mayores

si cuentan con una cantidad ligeramente superior de perceptores de ingresos (laborales y no laborales), en relación a los hogares sin adultos mayores y siempre manteniendo la desventaja relativa de los hogares pobres. Esto significa que las diferencias en los dependientes por perceptor de ingreso son menores y a favor de los hogares con adultos mayores. Como estos perceptores adicionales de ingreso no son ocupados, sus ingresos provendrán de transferencias, incluyendo las pensiones, o de rendimientos sobre activos. Esto implica que la fuente de ingresos también es un factor explicativo de la situación relativa de pobreza entre estos hogares.

17.3.2. OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON ADULTOS MAYORES

Existen características adicionales sobre los hogares con adultos mayores que se diferencian de los hogares sin adultos mayores y pueden explicar el mayor nivel relativo de la pobreza. Estas características tienen que ver con la etapa en el ciclo de vida del hogar, el número de perceptores de ingresos con que se cuenta, la presencia y número de niños en el hogar y la zona de residencia, entre otros. A continuación se comentan algunas de estas variables cuyo referente es el cuadro 17.3.

La etapa en el ciclo de vida del hogar: los hogares con adultos mayores, pese a estar presentes en todas las etapas del ciclo de vida del hogar, tienen una concentración importante en los hogares sin relaciones familiares o en hogares familiares en sus etapas finales de ciclo de vida. Esto sugiere la poca presencia de hogares extendidos y la práctica de que los hogares con adultos mayores tiendan a ser más hogares de adultos que hogares compuestos Un 26% de los hogares con adultos mayores son hogares sin relaciones familiares, contra un 10% en los hogares sin adultos mayores. Estos hogares comprenden los hogares unipersonales (16% de los hogares con adultos mayores) y los hogares sin núcleo (10% de los hogares con adultos mayores) y el riesgo de la pobreza solo supera la media de estos hogares en el último caso.

Esto significa que tres de cada cuatro hogares con adultos mayores son hogares familiares (90% entre los hogares sin adultos mayores) y ellos se concentran en las etapas de desmembramiento (solo hijos

mayores saliendo del hogar) donde se ubica el 42% de los hogares con adultos mayores (contra 18% en hogares sin adultos mayores) y en la etapa del nido vacío (pareja sola con mujer mayor de 40 años) donde se encuentra un 21% de los hogares con adultos mayores (contra el 4% en hogares sin adultos mayores). Esto corresponde a dos etapas con riesgos de pobreza extremos, baja en el caso del desmembramiento por la presencia de más perceptores y alta en el nido vacío por la pérdida de algunos de ellos.

La poca presencia de hogares con adultos mayores (4% contra 20% en hogares sin adultos mayores) en la etapa de consolidación (hogares con solo población infantil o menor de 18 años), que es donde el riesgo de pobreza alcanza su máximo, junto a la concentración en etapas o tipos de hogar donde la pobreza está por debajo o por encima de la media, sugiere que son otros los factores que explican el mayor nivel relativo de pobreza en estos hogares. Ello se refuerza al observar que en los grupos donde se concentran los hogares con adultos mayores, sus riegos de pobreza superan al de los hogares que no cuentan con ellos, aunque en ambos casos se mantiene el patrón de S acostada señalada por Barquero y Trejos (2004).

CUADRO 17.3
COSTA RICA: PERFIL DE LOS HOGARES POBRES SEGÚN PRESENCIA O NO DE ADULTOS MAYORES. 2007

Indicador	Hogares totales			Hogares sin adulto mayor			Hogares con adulto mayor		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Ciclo vida del hogar	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Hogar no familiar	12,8	10,2	13,5	9,7	6,0	9,9	25,8	23,3	19,1
Unipersonal	8,6	6,0	11,7	6,8	3,9	9,0	16,1	12,6	16,4
Hogar sin núcleo	4,2	4,2	17,6	2,8	2,1	12,4	9,7	10,7	23,8
Hogar familiar	87,2	89,8	17,2	90,3	94,0	16,2	74,2	76,7	22,2
Pareje sola	3,8	0,2	1,0	4,6	0,3	1,0	0,3	0,0	0,0
Inicio	8,0	7,1	14,1	9,8	9,3	14,2	0,6	0,3	8,3
Expansión	12,9	16,5	20,9	15,6	21,4	21,0	1,6	1,4	17,4
Consolidación	16,6	28,0	27,5	19,6	34,5	27,1	4,3	7,6	35,7
Estabilización	15,8	13,9	14,8	18,4	16,7	14,3	4,8	5,3	22,9
Desmenbramiento	22,9	15,6	11,9	18,4	9,5	8,4	41,6	34,7	18,4
Nido vacío	7,3	8,5	19,5	4,0	2,4	9,4	21,0	27,5	27,6
Número de perceptores	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Uno	40,7	64,9	27,2	41,0	66,0	25,6	39,3	61,2	34,2
Dos	36,3	24,4	11,1	37,4	25,0	10,3	32,1	22,7	14,9
Tres	14,7	7,6	8,5	14,1	6,6	7,3	17,2	10,5	12,7
Cuatro o más	8,2	3,1	6,3	7,5	2,4	4,9	11,3	5,6	10,5
Cantidad menores 12 años	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Sin niños	53,2	35,5	11,3	45,9	22,7	7,9	84,1	75,7	19,3

Continúa...

Continúa...

CUADRO 17.3
COSTA RICA: PERFIL DE LOS HOGARES POBRES SEGÚN PRESENCIA O NO DE ADULTOS MAYORES. 2007

Indicador	Hogares totales			Hogares sin adulto mayor			Hogares con adulto mayor		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Uno	26,2	25,8	16,3	30,0	29,5	15,3	10,6	14,1	28,3
Dos	14,6	20,8	23,3	17,3	25,8	22,9	3,3	5,0	31,9
Tres o más	6,0	17,9	48,6	6,9	21,9	48,0	1,9	5,1	58,1
Zona de residencia	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Zona Urbana	60,1	55,7	15,7	59,2	53,5	14,3	64,1	62,4	21,0
Región Central Urbana	47,1	38,4	14,0	46,1	36,3	12,6	51,3	45,0	19,2
Resto País Urbano	13,0	17,3	21,7	13,1	17,2	20,2	12,7	17,4	28,0
Zona Rura	39,9	44,3	18,3	40,8	46,5	17,5	35,9	37,6	22,1
Región Central Rural	17,3	13,5	13,0	17,6	13,8	12,2	15,9	12,5	17,1
Resto País Rural	22,6	30,9	22,1	23,2	32,7	21,4	20,0	25,1	25,8
Región de residencia	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Región Central	64,4	51,8	13,7	63,7	50,0	12,5	67,2	57,4	18,7
Regiones Periféricas	35,6	48,2	22,0	36,3	50,0	21,0	32,8	42,6	26,6
Chorotega	7,6	11,3	25,1	7,4	10,4	22,1	8,3	14,1	36,2
Pacífico Central	5,2	6,8	20,8	5,2	6,8	19,7	5,3	6,6	25,5
Brunca	7,4	11,2	24,0	7,6	11,8	23,1	6,8	9,5	28,3
Huetar Atlántica	10,1	12,4	20,2	10,7	14,1	20,3	7,4	7,3	19,7
Huetar Norte	5,4	6,4	19,3	5,5	6,8	19,0	4,9	5,0	20,8

El número de perceptores: asociado con el ciclo de vida del hogar se encuentra el número de perceptores con que cuenta el hogar, pues en las etapas iniciales, por la necesidad de cuidar los niños, y en las etapas finales, por la salida de los hijos, la pérdida de parejas y de capacidades físicas, el número de perceptores se reduce y con ello la vulnerabilidad del hogar. Los hogares con adultos mayores reproducen el perfil general de los hogares donde el riesgo de pobreza se reduce a menos de la mitad cuando el hogar logra contar con un segundo perceptor de ingresos y sigue reduciéndose, aunque a un menor ritmo, cuando se agregan perceptores adicionales. Esto significa una concentración especial de hogares pobres entre los que cuentan con un solo perceptor (61% de los hogares pobres con adultos mayores y 66% en hogares pobres sin ellos), donde será crucial la fuente y monto de ese ingreso.

Aunque los hogares con adultos mayores tienden a contar con una media de perceptores ligeramente mayor que los hogares sin adultos mayores, el riesgo de pobreza (incidencias de la pobreza) es superior entre los primeros para hogares equivalentes según el número de perceptores. Esto corrobora que la calidad de los perceptores (monto de los ingresos y fuente) cuenta mucho en la determinación de su vulnerabilidad a sufrir cuadros de pobreza[2].

La presencia de niños: se ha señalado que en los hogares con adultos mayores no es frecuente que tengan entre sus miembros a menores de 12 años, ya que solo en el 16% de estos hogares se cuenta con ellos. No obstante, como se observa en el cuadro en marras, conforme aumenta el número de menores, aumenta fuertemente el riego de pobreza. Este es otro patrón del perfil de pobreza del país, probablemente sobredimensionado por el no uso de escalas equivalentes, pero lo significativo es que entre los hogares con adultos mayores, el riesgo de pobreza es mayor que en los hogares sin ellos, para cada número posible de niños. Dicho en otros

2 Como la EHPM excluye los hogares sin ingresos o con ingresos ignorados para sus estimaciones de pobreza, no aparecen hogares sin perceptores. Los hogares sin perceptores representaron en el 2007 cerca del 3% de los hogares totales y sin mayores diferencias según presencia de adultos mayores (2,8% entre ellos). Aunque algunos o la mayoría de ellos son pobres, su exclusión obedece a que la EHPM no capta todas las fuentes de ingresos como para determinar exactamente qué hogar no tiene ingreso y cuál no lo tiene medido.

términos, los hogares con adultos mayores y niños son más vulnerables a sufrir situaciones de privación material. Esto es así pues para los hogares sin adultos mayores, la presencia de niños se asocia con las etapas iniciales del ciclo de vida mientras que para los hogares con adultos mayores, corresponde a situaciones de hogares extendidos o compuestos, que no necesariamente va acompañado de más perceptores de ingresos.

El área geográfica de residencia: la zona o región del país en que residen los hogares se asocia también con distintos riesgos de pobreza, pues en las zonas rurales y en las regiones periféricas este riesgo tiende a ser mayor. En el caso de los hogares con adultos mayores, estos tienden a concentrarse en las zonas con menor incidencia de la pobreza, de modo que ello ayuda a atenuar su vulnerabilidad. Casi dos de cada tres hogares con adultos mayores residen en las zonas urbanas (59% en hogares sin adultos mayores) y algo más de la mitad lo hace en las zonas urbanas de la región central (46% en hogares sin adultos mayores). Esto ayuda a atenuar las diferencias zonales de la incidencia de la pobreza entre los hogares con adultos mayores, pese a que para cada dominio geográfico considerado, los hogares con adultos mayores muestran una incidencia de la pobreza superior a la de los hogares sin adultos mayores, manteniendo el mismo patrón de diferencias zonales en cuanto a incidencia de la pobreza.

Esta mayor concentración de los hogares con adultos mayores en las zonas más urbanas puede explicarse por diferenciales de mortalidad por zonas y por movimientos migratorios hacia los centros urbanos en busca de mejores y más sofisticados servicios de salud. Por ello, el 67% de los hogares con adultos mayores residen en la región central, región donde la incidencia de la pobreza en sus zonas rurales es incluso menor a la que muestran las zonas urbanas del resto del país.

La región central no solo muestra cuadros de pobreza menos generalizados que en las regiones periféricas, sino que también los hogares con adultos mayores tienden a presentar un mayor riesgo, que los hogares sin ellos, en cada región. Estas diferencias en contra de los hogares con adultos mayores son más marcadas en la región central y en las regiones del pacífico, mientras que en las regiones huetares (norte y atlántica), no parecen existir diferencias significativas en los riesgos de pobreza entre hogares sin o con adultos mayores.

La región Chorotega sobresale por mostrar la mayor incidencia de la pobreza entre los hogares con adultos mayores, pues el 36% padece de privación material, y las mayores diferencias en el riesgo de pobreza entre hogares con o sin adultos mayores. Esto hace que el 14% de los hogares pobres con adultos mayores residan en esa región. La mayor longevidad de su población, su carácter más rural y la limitación de las EHPM de no incorporar los ingresos en especie pueden explicar este resultado. Si bien las regiones Chorotega y Brunca, son las que muestran mayor incidencia de la pobreza entre los hogares con adultos mayores, reproduciendo el perfil nacional de pobreza, el 57% de los hogares pobres con adultos mayores reside en la región central y el 62% en las zonas urbanas, áreas geográficas que deberían ser centro de atención para el enfrentamiento de la pobreza entre los hogares con adultos mayores.

17.3.3. EL PERFIL DE LOS JEFES DE LOS HOGARES CON ADULTOS MAYORES

Los hogares con adultos mayores también se diferencian de los que no cuentan con ellos, por las características de las personas que están al frente de ellos. Los jefes de los hogares son determinados en la EHPM por autoselección de los miembros de los hogares o al menos del informante, y no por condiciones particulares como aporte al ingreso familiar, edad, etc. Ello puede generar un sesgo hacia la definición de adultos mayores como jefes, aunque no sea el principal sostén del hogar, particularmente en hogares compuestos o extendidos. Teniendo presente esta limitación, el cuadro 17.4 recoge alguna información demográfica de los jefes de hogar.

La edad de los jefes: un rasgo distintivo de los hogares con adultos mayores es que en su mayoría son jefeados por adultos mayores y ello es más frecuente entre los hogares pobres. De los 230 mil hogares con adultos mayores, el 79% tiene un adulto mayor al frente (181 mil hogares) y el riesgo de pobreza es mayor entre estos (23%), de modo que el 85% de los hogares pobres con adultos mayores tienen un jefe adulto mayor (38 mil de los 45 mil hogares pobres con adultos mayores). Por el contrario, los hogares sin adultos mayores, dos de cada tres tienen un jefe con edades plenamente activas (entre los 25 y 49 años). Esto genera edades medias de los jefes bastante dispares entre los hogares. En los hogares sin adultos mayores, los jefes tienen una edad promedio de 43 años, siendo más

jóvenes los jefes de los hogares pobres (41 años), mientras que en los hogares con adultos mayores, los jefes rondan los 69 años y sin mayores diferencias con los jefes de los hogares pobres (70 años).

Es de destacar que la mayor incidencia de la pobreza entre los hogares con adultos mayores se concentra solo en aquellos cuyo jefe es también un adulto mayor y por ende se encuentra en las últimas etapas del ciclo de vida del hogar. En los hogares cuyo jefe no lo es, la incidencia de la pobreza no muestra diferencias con respecto a los hogares sin adultos mayores. Estos últimos corresponderían en mayor medida a hogares extendidos y en etapas más tempranas del ciclo de vida de los hogares.

El sexo del jefe: los hogares con adultos mayores con una mujer al frente son más frecuentes (39%) que en los hogares sin adultos mayores donde las mujeres jefas de hogar solo son el 28% de jefes. No obstante, esa mayor presencia de jefatura femenina no se asocia con un mayor riesgo de pobreza, como si sucede entre los hogares sin adultos mayores y como media entre los hogares pobres del país. La concentración de jefes adultos mayores y mujeres sugiere que estas disponen de ingresos por transferencias, principalmente pensiones contributivas de sobrevivencia o pensiones no contributivas, lo que disminuye su riego de pobreza como se verá más adelante. De este modo, entre los hogares con adultos mayores, la incidencia de la pobreza es del 22% si es jefeado por un hombre (14% entre los hogares sin adultos mayores) y del 20% si una mujer está al frente (21% entre los hogares sin adultos mayores). Una mayor presencia de mujeres jefes entre hogares con adultos mayores, junto a un menor riesgo de pobreza hace que entre todos los hogares pobres, algo más de un tercio (36%) corresponden a los que tienen una mujer al frente.

La vinculación con el mercado de trabajo: la avanzada edad media de los jefes de los hogares con adultos mayores sugiere también una vinculación más limitada con el mercado de trabajo, aunque el riego de pobreza se asocia marcadamente con ella, en coherencia con el perfil general del pobreza del país. Solo un poco más de un tercio de los jefes de hogares con adultos mayores (35%) se encuentran trabajando, cuando así lo hacen el 87% de los jefes de hogares sin adultos mayores. El desempleo es prácticamente inexistente entre ellos, de modo que los dos tercios

restantes figuran como inactivos (11% en los jefes de los hogares sin adultos mayores).

Si el jefe se encuentra inserto exitosamente en el mercado de trabajo, el riesgo de pobreza es el menor y por debajo de la media (16% entre jefes de hogares con adultos mayores). El riesgo casi se duplica si el jefe se encuentra inactivo y casi se cuadruplica si el jefe se encuentra desempleado, lo que sugiere la ausencia de otras fuentes de ingreso. Además, estos riesgos son mayores entre los hogares con adultos mayores, con excepción del riesgo de pobreza entre los hogares con jefes inactivos, pues entre los hogares con adultos mayores es de esperar la presencia de perceptores de ingresos por transferencias con más frecuencia. En todo caso, las diferencias en las incidencias de pobreza entre hogares con y sin adultos mayores según la condición de actividad de los jefes no son tan marcadas y lo que priva en las diferencias medias de la incidencia de la pobreza son las diferencias en la composición de la condición de actividad.

La educación de los jefes: dadas las diferencias en las edades medias de los jefes y en la relación con el mercado de trabajo, la educación de los jefes explica para los hogares sin adultos mayores, las posibilidades de inserción actual, mientras que para los jefes de los hogares con adultos mayores, las posibilidades de su pasada vinculación en el mercado de trabajo. En ambos casos, mayor educación refleja mayores oportunidades y menores riesgos de pobreza. Este patrón típico del perfil de pobreza del país, se reproduce en los dos tipos de hogares y sin mayores diferencias entre el riesgo de pobreza para cada nivel de educación considerado.

CUADRO 17.4
COSTA RICA: PERFIL DE LOS JEFES DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA O NO DE ADULTOS MAYORES Y CONDICIÓN DE POBREZA. 2007

Características del jefe	Hogares totales			Hogares sin adulto mayor			Hogares con adulto mayor		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Grupos de edad	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Menos de 25	4,4	4,2	15,7	5,4	5,6	15,8	0,1	0,0	0,0
De 25 a 49	54,1	56,1	17,1	64,6	71,4	17,1	9,8	8,2	17,9
De 50 a 64	26,4	19,2	12,5	30,0	23,1	12,4	11,2	7,2	13,9
De 65 y mas	15,2	20,5	22,9	0,0	0,0		78,9	84,5	22,9
Edad Promedio (años)	47,8	48,1		42,7	41,0		68,9	70,3	
Sexo	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Hombres	70,1	63,6	15,1	72,3	63,7	13,7	61,0	63,2	22,0
Mujeres	29,9	36,4	20,6	27,7	36,3	20,6	39,0	36,8	20,4
Condición de actividad	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Ocupados	77,2	65,3	14,1	87,2	77,8	13,9	35,1	26,0	15,9
Desempleados	1,3	3,6	51,9	1,6	4,4	51,5	0,3	0,9	59,4
Inactivos	21,5	31,1	24,7	11,2	17,8	25,4	64,5	73,1	24,2
Educación	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,6	100,0	100,0	21,4
Sin Educación	5,0	10,8	36,6	3,1	7,1	35,4	13,0	22,5	37,8
Primaria Incompleta	18,7	31,8	28,1	14,3	26,4	28,4	37,1	48,7	27,6
Primaria Completa	30,0	32,4	17,9	31,6	36,7	18,0	22,9	18,9	17,6
Media Incompleta	16,3	15,6	15,9	18,0	19,0	16,4	9,1	4,8	11,6
Media Completa	11,5	6,4	9,5	12,5	7,6	9,7	7,0	2,6	7,9
Superior	18,6	3,1	2,8	20,5	3,2	2,5	10,9	2,5	5,1
Educación Promedio (años)	8,0	5,5		8,6	6,1		5,7	3,5	

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Ello significa, que las diferencias en la incidencia media de la pobreza se explica por la composición por nivel educativo más que por riesgos diferenciados para niveles similares de educación. Como era de esperar, los jefes de los hogares con adultos mayores, por su edad media avanzada, muestran un perfil educativo inferior al de sus equivalentes más jóvenes de los hogares sin adultos mayores. También como era previsible, los jefes de hogares pobres, con o sin adultos mayores, presentan también un menor nivel educativo.

Si bien el riesgo de pobreza impacta diferenciadamente entre los hogares según la educación alcanzada, ello puede derivar en políticas de apoyo con capacitación en los hogares sin adultos mayores donde los jefes están en edades plenamente activas y con vinculación directa con el mercado de trabajo. En los hogares con adultos mayores y al mando de un adulto mayor, la débil vinculación con el mercado de trabajo implica la necesidad de otras medidas que apuntalen las posibilidades de consumo de esos hogares.

17.3.4. EL PERFIL DE LOS MIEMBROS DE LOS HOGARES CON ADULTOS MAYORES

El conjunto de miembros de los hogares, incluyendo a los propios jefes, también aportan en la diferenciación de ellos y ayuda a explicar posibles diferencias en los riesgos ante la pobreza. El cuadro 17.5 recoge algunos indicadores sociodemográficos de los miembros de los hogares según presencia o no de adultos mayores y según condición de pobreza.

La edad de los miembros: los hogares con adultos mayores tienden a contar con una población más envejecida pues el 41% de sus miembros son adultos mayores y el 53% iguala o supera los 50 años. Esto significa que solo cerca de una cuarta parte de sus miembros se encuentran en edades plenamente activas (de 25 a 49 años), porcentaje que resulta de un 36% entre los miembros de los hogares sin adultos mayores. Pese a que los hogares con adultos mayores tienen menos personas para movilizar en el mercado de trabajo en sus etapas más productivas, lo cierto es que para cada grupo de edad, pertenecer a un hogar con adultos mayores implica un mayor riesgo de padecer privación material. Ello sugiere que otros factores pueden estar determinando dicho resultado.

La composición por sexo: sin grandes diferencias entre los hogares, las mujeres dominan entre los hogares pobres con adultos mayores o sin ellos, lo que significa un mayor riego de pobreza. Las mujeres entre los hogares pobres con adultos mayores representan el 55% de los miembros de esos hogares y el riesgo de pobreza es del 24%. Estos porcentajes son mayores que en los hogares sin adultos mayores pero mantienen la tendencia. Como los hogares con adultos mayores y una mujer al frente no padecen de un mayor riesgo de pobreza, la jefatura femenina no es lo que explica la mayor incidencia de la pobreza sino la presencia de otras mujeres no jefas, probablemente adultas mayores sin ingresos. Una mayor esperanza de vida entre las mujeres hace que en estos hogares los adultos mayores sean en mayor proporción mujeres (madres, hermanas, tías u otros familiares) como se documentará más adelante.

La condición de actividad: si la atención se pone en la población con edad de trabajar según las estadísticas oficiales (de 12 años o más), los miembros de los hogares con adultos mayores presentan una inserción menor y menos exitosa al mercado de trabajo como se ha señalado anteriormente. En los hogares con adultos mayores solo el 38% de los miembros está ocupado (58% en los hogares sin adultos mayores) y este porcentaje es apenas del 21% entre los hogares pobres con adultos mayores.

Esta inserción es importante pues el riesgo de pobreza del hogar se asocia directamente con las posibilidades de encontrar trabajo por parte de sus miembros. En este caso, los hogares con adultos mayores reproducen el patrón de incidencia reseñado para los jefes, solo que ahora la presencia del desempleo es más amplia y si bien su riesgo de pobreza es el más alto, no lo es tanto como cuando el jefe del hogar es el desempleado, lo cual también es típico del perfil de pobreza del país. Esto es así pues al existir fuerza de trabajo secundaria, su desempleo no necesariamente deja sin ingresos al hogar. En todo caso, el menor riesgo de pobreza se mantiene si la persona tiene empleo, más que se duplica si la persona se encuentra inactiva y se triplica si está desempleada. En este caso, pertenecer a un hogar con adultos mayores se asocia con un mayor riesgo relativo de sufrir privaciones materiales, para cada forma de inserción.

CUADRO 17.5
COSTA RICA: PERFIL DE LOS MIEMBROS DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA O NO DE ADULTOS MAYORES Y CONDICIÓN DE POBREZA. 2007

Indicador	Hogares totales			Hogares sin adulto mayor			Hogares con adulto mayor		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Grupos de edad	100,0	100,0	19,0	100,0	100,0	18,3	100,0	100,0	23,0
Menos de 12 años	20,3	30,7	28,1	22,8	35,0	27,5	7,5	12,4	37,7
De 12 a 17 años	12,5	16,4	24,7	13,5	17,7	23,7	7,1	10,9	34,3
De 18 a 24 años	14,1	9,0	12,4	15,2	9,7	11,8	8,1	6,4	18,4
De 25 a 49 años	34,4	27,8	15,4	36,4	29,9	15,1	24,1	18,9	18,5
De 50 a 64 años	12,0	8,0	13,0	12,0	7,6	12,0	12,3	9,5	17,7
De 65 y más años	6,7	8,1	23,2	0,0	0,0		40,9	41,9	23,2
Edad Promedio (años)	30,2	26,8		26,4	21,8		49,7	47,4	
Sexo	100,0	100,0	19,0	100,0	100,0	18,3	100,0	100,0	23,0
Hombres	49,4	47,0	18,2	49,8	47,4	17,5	47,6	45,2	21,9
Mujeres	50,6	53,0	19,9	50,2	52,6	19,1	52,4	54,8	23,9
Condición de actividad[1]	100,0	100,0	16,7	100,0	100,0	15,5	100,0	100,0	21,7
Ocupados	54,4	33,9	10,5	58,1	38,1	10,2	38,4	21,0	12,3
Desempleados	2,6	4,9	31,6	2,8	5,4	30,7	2,0	3,4	36,9
Inactivos	43,0	61,1	23,5	39,1	56,5	22,2	59,6	75,6	27,1
Personas de 25 a 64 años por hogar	1,7	1,5		1,9	1,7		1,2	1,0	
Educación (25 a 64 años)	100,0	100,0	14,8	100,0	100,0	14,3	100,0	100,0	18,2
Sin Educación	3,3	8,0	35,5	2,9	7,0	33,9	5,7	13,0	41,6
Primaria Incompleta	13,3	26,0	28,0	12,9	25,4	27,1	15,9	29,0	32,6
Primaria Completa	29,9	37,0	18,1	30,3	38,4	18,0	27,1	29,2	19,3
Media Incompleta	18,2	18,3	14,7	18,5	18,5	14,2	16,4	17,2	19,1
Media Completa	13,7	7,5	8,5	13,8	7,6	8,2	13,4	7,2	10,2
Superior	21,5	3,3	2,3	21,5	3,1	2,1	21,5	4,3	3,7
Educación Promedio (años)	8,7	6,1		8,8	6,2		8,3	5,5	

1/ De la población de 12 o más años.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La educación de los miembros: si la atención se pone en la población que en principio ya superó la edad de estudiar y que aún no es adulto mayor (de 25 a 64 años), como el acervo de recursos humanos con mayor potencial para generar ingresos que cuentan los hogares, no se observan marcadas diferencias entre hogares que cuentan o no con adultos mayores y en ambos, el perfil educativo es menor entre los que sufren de pobreza. No obstante, para cada nivel educativo, el riesgo de pobreza es superior si se pertenece a un hogar con adultos mayores y ello se debe a que estos hogares cuentan con menores recursos de este tipo y por ende con mayores cargas por ocupado o perceptor activo como se ha señalado. Mientras que los hogares sin adultos mayores tienden a contar con casi dos miembros en edades plenamente activas, entre los hogares con adultos mayores apenas disponen de un miembro en esas condiciones.

17.4. EL PERFIL DE LOS ADULTOS MAYORES

En los 230 mil hogares que en el 2007 contaban con al menos un adulto mayor, residían en ellos 297 mil adultos mayores (1,3 adultos mayores por hogar) y en los 45 mil hogares pobres con adultos mayores habían 63 mil adultos mayores (1,4 adultos mayores por hogar). Esto significa que si bien el 21% de los hogares con adultos mayores califican como pobres, esta situación está presente en el 23% de los adultos mayores. Como la condición de pobreza depende tanto de las características de los hogares, reseñadas en la sección previa, como de las características de los propios adultos mayores, en esta sección se pondrá la atención en su perfil específico.

17.4.1. LA VINCULACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO

Es de esperar que los adultos mayores mantengan una vinculación menor con el mercado de trabajo, aunque su situación de pobreza estará marcada por la vinculación pasada y por los lazos que aún se mantengan. El cuadro 17.6 muestra la condición de actividad de los adultos mayores en su conjunto y los que sufren de pobreza, con un desglose por sexo, grupos de edad y zona.

Un primer aspecto a destacar es que el desempleo es prácticamente inexistente entre ellos, de modo que se presenta la información para la fuerza de trabajo en su conjunto y que corresponde a ocupados en casi su totalidad[3]. Solo el 17% de los adultos mayores mantienen una vinculación activa con el mercado de trabajo y esta asociación es mayor entre los hombres (29%) y entre los adultos mayores relativamente más jóvenes (23%). Esto significa que entre los adultos mayores activos, el 80% de ellos corresponde a hombres y el 76% a personas de 65 a 74 años. La participación en el mercado de trabajo reduce el riesgo de pobreza, excepto en el caso de las mujeres, de modo que la presencia de adultos mayores activos entre los que sufre de pobreza es menor. Como era de esperar, los hombres mantienen una mayor vinculación con el mercado de trabajo si residen en las zonas rurales, en tanto que para las mujeres sucede lo mismo en el ámbito urbano, pero en ambos casos sin marcadas diferencias zonales.

Dentro de los adultos mayores, domina entonces la inactividad laboral que está presente en el 83% de los adultos mayores y en el 87% de los que sufren de privaciones materiales, y que claramente es mayor entre las mujeres (94%) y los adultos mayores que superan los 74 años (91%). Dentro de los inactivos, los que vienen de una vinculación en ocupaciones asalariados formales en el mercado de trabajo y disponen por lo tanto de una pensión contributiva que les garantiza una transferencia permanente de recursos, representan el 44% de los inactivos y el 37% de la totalidad de los adultos mayores[4]. Los pensionados contributivos, son los que enfrentan menores riesgos de pobreza y por ende los menos vulnerables a sufrir cuadros de privación material. Mientras que el 23% de los adultos mayores son pobres, solo el 14% de los cuentan con pensión contributiva la sufre y las mujeres son las que más se benefician de esta condición, aunque menos mujeres disfrutan de esta condición. Como era de esperar, los adultos mayores pensionados muestran una mayor presencia relativa en el ámbito urbano.

---

3 Solo aparecen 217 adultos mayores en situación de desempleo ya expandidos, lo que corresponde a solo dos observaciones en la encuesta.

4 Este no corresponde a la totalidad de pensionados pues algunos se mantienen trabajando y se clasifican como parte de la fuerza de trabajo. Más adelante se especifican los que cuentan con ingresos por concepto de pensiones contributivas.

CUADRO 17.6
COSTA RICA: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN SEXO, GRUPO DE EDAD Y GRADO DE POBREZA. 2007

Zona, grupo de edad y condición actividad	Ambos sexos			Hombres			Mujeres			Concentración Mujeres	
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Adultos mayores	
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Totales	Pobres
Total país	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	22,7	100,0	100,0	23,7	54,5	55,6
Fuerza de trabajo	16,6	13,0	18,4	29,4	20,6	16,4	5,9	6,9	26,4	19,5	29,6
Inactivos	83,4	87,0	24,2	70,6	79,4	25,2	94,1	93,1	23,5	61,5	59,5
Pensionados	36,9	22,1	13,8	45,1	37,9	18,6	30,0	9,6	7,6	44,4	24,0
Otros	46,5	64,9	32,5	25,5	41,5	37,4	64,0	83,5	30,9	75,1	71,6
De 65 a 74 años	100,0	100,0	23,5	100,0	100,0	21,7	100,0	100,0	25,0	53,8	57,9
Fuerza de trabajo	23,0	17,2	17,8	38,7	28,1	15,9	9,5	9,4	24,1	22,1	31,5
Inactivos	77,0	82,8	25,1	61,3	71,9	25,2	90,5	90,6	25,1	63,2	63,4
Pensionados	33,8	18,8	12,9	42,5	32,5	16,1	26,3	8,8	8,4	41,8	27,1
Otros	43,3	64,0	34,8	18,8	39,4	47,3	64,3	81,9	31,8	79,9	74,1
De 75 o más años	100,0	100,0	22,9	100,0	100,0	24,0	100,0	100,0	22,1	55,5	52,7
Fuerza de trabajo	8,7	7,6	20,4	17,5	12,2	17,6	1,7	3,5	40,9	10,9	24,2
Inactivos	91,3	92,4	23,2	82,5	87,8	25,3	98,3	96,5	21,7	59,7	55,0
Pensionados	40,7	26,4	14,7	48,5	43,9	21,4	34,5	10,7	6,8	47,0	21,3
Otros	50,5	66,0	30,1	34,0	43,9	30,9	63,8	85,8	29,7	70,0	68,5
Zona Urbana	100,0	100,0	22,8	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	23,7	57,7	60,2
Fuerza de trabajo	15,0	13,7	21,4	26,5	19,6	16,8	6,6	9,8	33,7	25,5	42,9
Inactivos	85,0	86,3	23,1	73,5	80,4	23,2	93,4	90,2	23,0	63,4	63,0
Pensionados	44,2	26,6	13,6	55,4	48,7	18,6	35,9	11,9	7,9	46,9	27,0
Otros	40,8	59,8	33,4	18,1	31,6	37,9	57,5	78,3	32,4	81,2	78,9
De 65 a 74 años	100,0	100,0	23,3	100,0	100,0	21,1	100,0	100,0	24,9	56,6	61,4
Fuerza de trabajo	21,2	17,3	19,4	34,5	23,4	14,7	11,1	13,5	29,6	29,5	47,8

Continúa...

CUADRO 17.6
COSTA RICA: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN SEXO, GRUPO DE EDAD Y GRADO DE POBREZA. 2007

Zona, grupo de edad y condición actividad	Ambos sexos			Hombres			Mujeres			Concentración Mujeres	
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Adultos mayores	
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Totales	Pobres
Inactivos	78,8	82,7	24,3	65,5	76,6	24,3	88,9	86,5	24,3	63,9	64,2
Pensionados	40,5	22,3	12,7	51,9	42,0	16,6	31,7	9,9	7,9	44,4	27,3
Otros	38,3	60,3	36,7	13,6	34,5	56,0	57,2	76,6	33,4	84,6	77,9
De 75 o más años	100,0	100,0	22,2	100,0	100,0	22,2	100,0	100,0	22,3	59,0	58,8
Fuerza de trabajo	7,5	9,2	28,2	16,2	15,2	22,3	1,5	4,9	66,6	11,9	31,6
Inactivos	92,5	90,8	21,8	83,8	84,8	22,2	98,5	95,1	21,5	62,9	61,5
Pensionados	48,6	31,8	14,4	59,9	56,5	20,7	40,7	14,5	7,9	49,5	26,8
Otros	43,9	59,0	30,0	23,9	28,3	26,0	57,8	80,6	31,2	77,7	80,2
Zona Rural	100,0	100,0	24,0	100,0	100,0	24,3	100,0	100,0	23,6	48,8	47,8
Fuerza de trabajo	19,5	11,8	14,5	33,8	21,8	15,9	4,5	0,8	4,1	11,2	3,4
Inactivos	80,5	88,2	26,3	66,2	78,2	28,6	95,5	99,2	24,6	57,9	53,7
Pensionados	23,8	14,7	14,5	29,8	23,9	18,8	17,5	4,5	6,3	35,9	14,8
Otros	56,7	73,5	31,3	36,5	54,3	37,0	78,0	94,6	28,6	67,1	61,5
De 65 a 74 años	100,0	100,0	23,8	100,0	100,0	22,5	100,0	100,0	25,1	48,8	52,2
Fuerza de trabajo	26,1	17,1	15,7	44,9	34,2	17,2	6,2	1,3	5,2	11,7	4,1
Inactivos	73,9	82,9	26,6	55,1	65,8	26,8	93,8	98,7	26,5	61,9	62,1
Pensionados	22,0	12,9	13,5	28,5	19,8	14,9	15,1	6,5	10,6	33,6	26,4
Otros	52,0	70,0	32,4	26,6	45,9	41,0	78,6	92,1	29,6	73,8	68,6
De 75 o más años	100,0	100,0	24,2	100,0	100,0	26,7	100,0	100,0	21,6	48,8	42,0
Fuerza de trabajo	11,0	4,9	10,7	19,4	8,4	11,9	2,2	0,0	0,0	9,6	0,0
Inactivos	89,0	95,1	25,9	80,6	91,6	30,1	97,8	100,0	22,1	53,6	44,1
Pensionados	26,2	17,0	15,8	31,4	28,3	23,4	20,6	1,3	1,5	38,4	3,3
Otros	82,9	78,1	30,2	49,2	63,2	34,5	97,2	98,7	27,2	59,9	53,0

1/ Porcentaje de mujeres (o adultos de 75 o más años) en el total de adultos mayores o adultos mayores pobres de cada categoría.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Esto significa también que algo más de la mitad de los inactivos y el 46% de la totalidad de los adultos mayores son inactivos que no tuvieron una inserción al mercado de trabajo (amas de casa) o, si la tuvieron, no lograron una vinculación formal al mercado de trabajo por lo menos con la suficiente duración para optar a los beneficios de una pensión contributiva. Ellos son los más vulnerables, pues un tercio se encuentra en situación de pobreza y llegan a representar el 65% de los adultos mayores pobres.

En este grupo hay una concentración particularmente importante de mujeres, aunque ellas no son más vulnerables que los hombres, lo que sugiere que pueden recibir ingresos no autónomos (transferencias del Estado o de otros familiares o vivir en hogares de sus hijos). El 64% de todas las mujeres mayores corresponden a esta categoría de "otros" inactivos y entre las mujeres mayores en situación de pobreza representan el 84%. El peso de este grupo aumenta conforme aumenta la edad y en el ámbito rural, aunque no necesariamente su vulnerabilidad ante la pobreza por el efecto de las transferencias estatales, que como se mostrará más adelante se concentran en las mujeres, las zonas rurales y en los adultos mayores de mayor edad.

Cabe señalar que las mujeres adultas mayores en su conjunto enfrentan un riesgo de pobreza marginalmente superior al de los hombres (24% contra 23%), siendo menor en los distintos tipos de inactivad considerados y solo son claramente mayor entre las mujeres que se mantienen ocupadas, donde el 26% de ellas se clasifica como pobre contra el 16% de los hombres. Ello sugiere un mantenimiento en el mercado de trabajo en condiciones desfavorables y dominadas por la necesidad más que por la libre decisión de trabajar. Una situación similar sucede con los adultos de 75 o más años que si bien en conjunto no muestran mayor diferencia en el riesgo de pobreza con respecto a los de 64 a 74 años, si es mayor entre los que se mantienen en el mercado de trabajo. También es ligeramente mayor entre los que disfrutan de una pensión contributiva, sugiriendo una menor capacidad de las pensiones para mantener su poder adquisitivo a mediano plazo.

17.4.2. LAS FUENTES DE INGRESO

La vinculación al mercado de trabajo determina en mucho las posibles fuentes de ingreso asociadas con su participación presente (ingreso laboral) o pasada (pensiones contributivas). No obstante, no nos dice mayor cosa sobre otras posibles fuentes de ingreso que surgen de sus posibilidades de acumulación o ahorro o del apoyo a través de transferencias. En este sentido, la categoría "otros inactivos" comentada previamente es muy amplia como para ofrecer una idea de su alta vulnerabilidad a la pobreza. Como las personas pueden contar simultáneamente con varias fuentes de ingreso, la información contenida en el cuadro 17.7 se ha organizado para identificar las principales fuentes.

En primer lugar se identifican los que no cuentan con ingreso alguno reportado, pese a residir en un hogar que informa contar con ingreso y por ende susceptible de clasificar como pobre o no pobre. Luego se identifican aquellos que dependen exclusivamente de ingresos no autónomos. Estos ingresos corresponden a transferencias estatales, principalmente las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, y de transferencias entre familias en dinero, como pueden ser remesas, pensiones alimenticias u otras ayudas. El resto de los perceptores tienen sus ingresos propios o autónomos.

CUADRO 17.7
COSTA RICA: GENERACIÓN DE INGRESO POR PARTE DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Fuente de ingreso del adulto mayor						TotalAdultos Mayores[1]
	Sin ingresos	Solo ingreso no Autónomo	Con ingreso autónomo				
			Total	Laboral	Pensiones	Otros	
Total adultos mayores (miles)	60,4	61,5	151,1	30,6	113,2	7,2	273,0
Distribución relativa total	22,1	22,5	55,3	11,2	41,5	2,7	100,0
Por sexo							
Hombres	6,6	17,5	75,9	18,9	54,6	2,5	100,0
Mujeres	35,1	26,7	38,2	4,8	30,6	2,8	100,0
Por grupo de edad							
De 65 a 74 años	23,5	18,0	58,4	16,5	39,6	2,3	100,0
De 75 o más años	20,4	28,1	51,5	4,7	43,8	3,1	100,0
Concentración relativa 2							
Mujeres	86,5	64,7	37,7	23,4	40,2	58,0	54,5
De 75 o más años	41,3	55,8	41,7	18,7	47,3	51,5	44,8
Adultos mayores pobres (miles)	19,1	21,3	23,1	6,4	15,6	1,1	63,4
Distribución relativa total	30,0	33,6	36,4	10,1	24,5	1,8	100,0
Por sexo							
Hombres	10,9	30,8	58,3	15,1	41,4	1,8	100,0
Mujeres	45,3	35,9	18,8	6,0	11,1	1,7	100,0

Continúa...

CUADRO 17.7
COSTA RICA: GENERACIÓN DE INGRESO POR PARTE DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Fuente de ingreso del adulto mayor						TotalAdultos Mayores[1]
	Sin ingresos	Solo ingreso no Autónomo	Con ingreso autónomo				
			Total	Laboral	Pensiones	Otros	
Por grupo de edad							
De 65 a 74 años	34,2	28,7	37,0	15,6	20,2	1,2	100,0
De 75 o más años	24,7	39,8	35,5	3,0	30,1	2,4	100,0
Concentración relativa 2							
Mujeres	83,9	59,3	28,7	33,2	25,0	54,6	55,6
De 75 o más años	36,4	52,3	43,2	13,2	54,2	60,9	44,2
Porcentaje en situación de pobreza							
Total	31,5	34,7	15,3	20,8	13,7	15,5	23,2
Por sexo							
Hombres	37,6	39,9	17,5	18,2	17,2	16,8	22,7
Mujeres	30,6	31,8	11,7	29,6	8,6	14,6	23,7
Por grupo de edad							
De 65 a 74 años	34,1	37,5	14,9	22,3	11,9	12,5	23,5
De 75 o más años	27,8	32,5	15,8	14,7	15,8	18,3	22,9

1/ Excluye adultos en hogares con ingreso cero o ignorados (8% del total)

2/ Porcentaje de mujeres (o adultos de 75 o más años) en el total de adultos mayores o adultos mayores pobres de cada categoría (columna).

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Entre los que cuentan con ingresos autónomos, se identifican a todos los que disponen de un pago por pensiones contributivas, estén o no aún vinculados al mercado de trabajo, pues su ingreso no depende críticamente de esa vinculación. Después de identificar los que poseen ingresos del trabajo pero no pensión, ambos grupos pueden tener otros tipos de ingresos, e incluso aparecen unos pocos casos con pensiones no contributivas o con ingresos del capital. El grupo final está constituido por los que disponen de ingresos autónomos distintos a las pensiones y a los ingresos laborales. Este corresponde a los que cuentan con ingresos del capital como intereses, dividendos y alquileres y pueden tener simultáneamente ingresos por transferencias. Como se puede observar es un grupo pequeño pero mayor del que se autodeclara como rentista en su condición de actividad.

Los dos primeros grupos, esto es, sin ingresos o con solo ingresos no autónomos, tienen tamaños similares (un poco menos de un cuarto cada uno) lo que significa que los "otros inactivos" tienden a repartirse en partes iguales en estas dos categorías. Las mujeres, que están sobrerrepresentadas en este grupo se concentran en mayor medida entre los que no cuentan con ingreso, en tanto que los hombres, donde esas categorías son menos dominantes, muestran una presencia relativa mayor entre los que cuentan con ingresos no autónomos. Así las mujeres representan el 87% de los adultos mayores que no cuentan con ingresos y el 65% de los que disponen de solo ingresos por transferencias. No obstante, las mujeres no muestran riesgos de pobreza diferenciales en estas dos categorías, esto es, contar con un ingreso no autónomo no reduce su riesgo de sufrir pobreza con respecto a no contar con ingresos del todo, y en ambos casos los hombres muestran una mayor vulnerabilidad a sufrir cuadros de privación material.

Esto no significa que las mujeres en estas dos situaciones (sin o solo con ingresos no autónomos) no sean más vulnerables a sufrir pobreza con relación a las mujeres que cuentan con ingresos autónomos, donde su riesgo de pobreza es de apenas el 12% contra cerca del 31% en los dos casos previos, ello lleva a una mayor concentración en estos grupos a las mujeres adultas mayores pobres. Dentro de las mujeres con ingresos autónomos, las que dependen del ingreso laboral muestran riesgos de pobreza cercanos a los dos grupos previos y aunque son un grupo pequeño sugiere inserciones más precarias al mercado de trabajo. El grupo más

amplio entre ellas son las que disfrutan de pensión contributiva (31% de las mujeres adultas mayores) y son a su vez la que disfrutan de una menor vulnerabilidad ante la pobreza (solo el 9% son pobres), incluso por debajo de la de los hombres y producto probablemente de una alta proporción de pensiones asociadas con el régimen del magisterio.

Los adultos de 75 o más años, muestran una concentración importante entre los que cuentan con pensión contributiva (44%) y entre los que cuentan con pensión no contributiva o ingreso no autónomo (28%). No obstante, depender de una pensión no contributiva duplica su riesgo a caer en pobreza con respecto a los que cuentan con una pensión contributiva. Al igual que los adultos de 65 a 74 años y para ambos sexos, contar con un ingreso no autónomo no implica un riesgo de pobreza menor a no contar con ingresos del todo, lo que sugiere que hay otros factores que moldean esta vulnerabilidad en cada caso, como su posición dentro del hogar y las características propias del hogar.

17.4.3. EL APORTE AL INGRESO FAMILIAR

Una de las características del hogar que puede permear el papel de la fuente de ingresos en la determinación del riesgo de sufrir pobreza es el peso que tiened el aporte del adulto mayor en el ingreso del núcleo familiar. En el cuadro 17.8 se muestra esa información separada en cinco rangos. Por un lado están los adultos que no tienen aporte en el ingreso del hogar y que se corresponden con el grupo sin ingresos de la sección previa. Luego los que si tienen algún aporte se separan en cuatro categorías. Los que aportan hasta una cuarta parte del ingreso familiar, los que aportan por encima de una cuarta parte hasta la mitad del ingreso familiar, los que aportan por encima de la mitad de ingreso familiar pero no la totalidad del ingreso familiar y por último los que aportan la totalidad de los recursos con que cuenta el hogar. Estas categorías se han definido en términos de su peso relativo entre los adultos mayores como en cuanto a diferenciales en las incidencias de la pobreza. Al igual que en la sección previa, deben excluirse los adultos que pertenecen a hogares con ingreso desconocido.

CUADRO 17.8
COSTA RICA: APORTE DE LOS ADULTOS MAYORES AL INGRESO FAMILIAR SEGÚN GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Total Adultos Mayores[1]	Aporte del adulto mayor al ingreso Familiar						
		Sin aporte	Hasta 25%	De 25,1% hasta el 50%	Del 50,1% hasta el 99%	Del 100%		
						Total	Unipersonal	Otro
Total adultos mayores (miles)	273,0	60,4	60,5	48,6	29,7	73,8	34,9	38,9
Distribución relativa total	100,0	22,1	22,2	17,8	10,9	27,0	12,8	14,2
Por sexo								
Hombres	100,0	6,6	18,7	22,6	16,5	35,7	10,6	25,0
Mujeres	100,0	35,1	25,1	13,9	6,1	19,8	14,6	5,3
Por grupo de edad								
De 65 a 74 años	100,0	23,5	18,9	17,7	13,3	26,6	12,7	13,9
De 75 o más años	100,0	20,4	26,2	18,0	7,8	27,6	12,9	14,7
Concentración relativa [2]								
Mujeres	54,5	86,5	61,7	42,4	30,8	40,0	62,2	20,2
De 75 o más años	44,8	41,3	52,9	45,3	32,2	45,7	45,1	46,3
Adultos mayores pobres (miles)	63,4	19,1	5,2	8,9	5,3	25,0	5,7	19,3
Distribución relativa total	100,0	30,0	8,3	14,0	8,3	39,4	9,0	30,4
Por sexo								
Hombres	100,0	10,9	5,5	13,0	14,8	55,9	5,2	50,7
Mujeres	100,0	45,3	10,5	14,7	3,1	26,3	12,0	14,3

Continúa...

CUADRO 17.8
COSTA RICA: APORTE DE LOS ADULTOS MAYORES AL INGRESO FAMILIAR SEGÚN GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Total Adultos Mayores[1]	Aporte del adulto mayor al ingreso Familiar						
		Sin aporte	Hasta 25%	De 25,1% hasta el 50%	Del 50,1% hasta el 99%	Del 100%		
						Total	Unipersonal	Otro
Por grupo de edad								
De 65 a 74 años	100,0	34,2	9,7	12,1	7,5	36,5	9,9	26,6
De 75 o más años	100,0	24,7	6,4	16,3	9,3	43,2	7,9	35,3
Concentración relativa [2]								
Mujeres	55,6	83,9	70,6	58,7	20,8	37,1	74,3	26,1
De 75 o más años	44,2	36,4	34,3	51,7	49,7	48,4	38,7	51,3
Porcentaje en situación de pobreza								
Total	23,2	31,5	8,7	18,2	17,7	33,9	16,4	49,7
Por sexo								
Hombres	22,7	37,6	6,7	13,1	20,3	35,6	11,1	46,0
Mujeres	23,7	30,6	9,9	25,2	12,0	31,5	19,6	64,3
Por grupo de edad								
De 65 a 74 años	23,5	34,1	12,1	16,1	13,2	32,2	18,3	45,0
De 75 o más años	22,9	27,8	5,6	20,8	27,4	35,9	14,0	55,1

1/ Excluye adultos en hogares con ingreso cero o ignorados (8% del total)

2/ Porcentaje de mujeres (o adultos de 75 o más años) en el total de adultos mayores o adultos mayores pobres de cada categoría (columna).

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Lo que se observa en el cuadro 17.8 es que los riesgos de pobreza son más altos en los extremos, sin mayores diferencias por sexo o grupos de edad, con excepción quizás para el primer caso y para los adultos mayores de 74 años donde no contar con ingreso no los hace tan vulnerables. Esto significa que los hogares con adultos mayores son más vulnerables cuando estos no cuentan con ingreso alguno o cuando el hogar depende exclusivamente de ese ingreso. En estos dos grupos se concentra la mitad de los adultos mayores y el 70% de los que sufren de pobreza. Por el contrario, la menor vulnerabilidad se da cuando los adultos mayores aportan ingreso al hogar pero este no supera a una cuarta parte del ingreso familiar. Por los riesgos de pobreza, esto sugiere también que estos casos corresponden con aportes de ingresos autónomos.

Al aumentar el aporte, el riesgo de pobreza se incrementa aunque esta relación no parece lineal y dependerá de las fuentes de ingresos asociadas, aspecto que se tratará de dilucidar seguidamente. Un 27% de los adultos mayores aporta la totalidad del ingreso familiar y el riesgo de pobreza, como se ha señalado, es de los más altos. Cuando se fracciona este grupo entre los hogares unipersonales y los que no lo son se observan diferencias marcadas en cuanto a la vulnerabilidad frente a la pobreza. Un poco menos de la mitad de estos adultos mayores pertenecen a hogares unipersonales, donde predominan las mujeres y sus riesgos de pobreza resultan reducidos. Como en este caso, las mujeres son a su vez las jefas del hogar, ello ayuda a explicar el porqué los hogares con adultos mayores y una mujer al frente no muestran, en promedio, un riesgo de pobreza mayor. Algo más de la mitad de los hogares donde el adulto mayor es el único perceptor de ingresos, corresponden entonces a hogares con más de un miembro, y en este caso los riesgos de pobreza son mayores. En estos hogares predominan los hombres y los mayores de 74 años y ayudan también a explicar el resultado comentado previamente de la menor incidencia de la pobreza en hogares jefeados por una mujer.

17.4.4. EL PERFIL DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN FUENTE DE INGRESOS

Como las fuentes de ingreso, que marcan el paso por el mercado de trabajo, de los adultos mayores determinan en mucho sus vulnerabilidades relativas a sufrir cuadros de privación, a continuación se profundiza en las características de los adultos mayores según tres grupos: sin ingresos, con

solo ingresos no autónomos o transferencias y con ingresos autónomos. Las dos primeras categorías agrupan a cerca de una cuarta parte de los adultos mayores (22% y 23% respectivamente), en tanto que la última representa un poco más de la mitad de ellos (55%) una vez que se excluyen los que cuentan con ingresos ignorados o que pertenecen a hogares con ingresos ignorados. El cuadro 17.9 presenta algunas características demográficas para el conjunto de los adultos mayores y para cada uno de estos tres grupos.

CUADRO 17.9
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN FUENTE DE INGRESOS Y GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Adultos mayores totales			Adultos mayores sin ingresos			Solo con ingreso no autónomo			Adulto mayores con ingreso autónomo		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Edad	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
De 65 a 69	31,8	31,1	22,7	34,9	43,4	38,4	22,1	19,6	31,1	33,9	31,5	14,0
De 70 a 74	23,5	24,7	24,5	22,9	20,2	27,6	22,7	28,1	43,7	24,1	25,4	16,1
De 75 a 79	24,8	26,6	25,0	25,9	25,3	30,5	22,5	23,3	36,5	25,3	30,7	18,6
De 80 y más	19,9	17,6	20,4	16,3	11,1	23,2	32,8	29,0	29,8	16,6	12,4	11,6
Edad promedio	74,6	74,6		73,9	72,8		77,2	76,8		73,8	73,9	
Sexo	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Hombre	45,5	44,4	22,7	16,2	16,1	37,6	35,3	40,7	39,9	61,6	71,3	17,5
Mujer	54,5	55,6	23,7	83,8	83,9	30,6	64,7	59,3	31,8	38,4	28,7	11,7
Relación con el jefe	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Jefe	60,9	60,1	22,9	22,6	20,4	35,6	62,5	70,2	39,0	76,8	83,5	16,4
Esposa o compañera	20,4	22,9	26,2	56,7	62,0	32,7	10,7	7,8	25,1	8,6	4,5	8,1
Padre, madre o suegro	13,0	10,9	19,6	14,6	10,2	20,7	19,7	16,2	28,0	9,7	6,6	11,2
Otros miembros	5,7	6,2	24,7	6,2	7,5	35,0	7,1	5,8	29,8	4,9	5,4	16,4
Educación	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Sin Educación	17,7	26,2	34,3	16,8	22,8	42,0	34,6	34,0	34,8	11,6	21,8	29,1
Primaria Incompleta	42,1	51,3	27,8	48,9	56,4	35,2	50,6	54,2	36,1	36,1	44,5	18,8
Primaria Completa	22,0	17,5	18,7	23,7	16,3	22,1	12,4	9,7	28,5	25,1	25,8	15,6

Continúa...

CUADRO 17.9
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN FUENTE DE INGRESOS Y GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Adultos mayores totales			Adultos mayores sin ingresos			Solo con ingreso no autónomo			Adulto mayores con ingreso autónomo		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Media Incompleta	6,4	2,0	7,5	4,8	1,2	8,8	1,5	2,1	52,4	8,9	2,6	4,4
Media Completa	5,0	2,4	10,7	3,6	3,3	28,1	0,5	0,0	0,0	7,4	3,8	7,6
Superior	6,8	0,6	2,2	2,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	11,0	1,5	2,3
Promedio años educación	4,8	3,0		4,1	3,1		2,2	2,0		6,0	3,8	
Zona de residencia	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Zona Urbana	64,3	62,9	22,8	62,6	56,8	28,0	47,7	56,3	41,8	71,4	73,9	15,9
Región Central Urbana	52,1	46,5	21,1	53,3	46,3	26,9	33,9	39,4	41,7	58,3	53,2	14,1
Resto País Urbano	12,2	16,4	29,8	9,3	10,5	34,1	13,8	17,0	41,8	13,0	20,7	23,4
Zona Rural	35,7	37,1	24,0	37,4	43,2	37,8	52,3	43,7	28,5	28,6	26,1	13,8
Región Central Rural	16,0	13,3	20,0	16,7	15,2	31,9	19,0	13,9	25,2	14,4	11,2	12,1
Resto País Rural	19,7	23,8	27,0	20,6	28,0	42,0	33,3	29,8	30,3	14,2	14,9	15,4
Región de residencia	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Región Central	68,1	59,8	20,8	70,0	61,4	28,0	52,9	53,3	35,6	72,8	64,4	13,7
Regiones Periféricas	31,9	40,2	28,1	30,0	38,6	39,5	47,1	46,7	33,7	27,2	35,6	19,2
Chorotega	8,3	14,2	39,1	9,6	17,8	57,8	12,5	14,4	40,1	6,2	10,9	26,7
Pacífico Central	4,9	5,9	26,4	3,5	3,5	30,5	6,4	6,1	32,3	5,1	7,7	22,3
Brunca	6,7	8,8	29,2	6,3	8,9	43,4	12,1	11,5	32,5	4,8	6,2	18,8
Huetar Atlántica	7,0	6,2	19,4	4,9	2,7	16,9	9,3	8,0	28,7	7,2	7,5	15,3
Huetar Norte	5,0	5,1	22,8	5,6	5,6	30,2	6,8	6,6	32,6	4,0	3,3	11,9

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Edad de los adultos mayores: si se desagrega por quinquenios la edad de los adultos mayores, excepto para el último grupo, se puede determinar que los adultos que dependen de ingresos no autónomos o transferencias tienen, en promedio, una mayor edad que el resto. Lo otro a destacar es que no se observa un patrón claro de la vulnerabilidad ante la pobreza con el paso de los años. Aunque se esperaría que a mayor edad mayor riesgo, este no es el caso generalizado y más aún el grupo de mayor edad (de 80 o más años), es el que presenta la menor incidencia de la pobreza en los tres grupos y para el conjunto de los adultos mayores. Esto último puede explicarse por una mayor probabilidad de sobrevivencia a edades avanzadas si las personas pertenecen a hogares con mejores condiciones socioeconómicas, a una concentración de perceptores de transferencias como ya se ha indicado o al hecho de que la encuesta no incorpora a aquellos que residen en hogares colectivos.

Sexo de los adultos mayores: ya se ha señalado que entre los adultos mayores hay una mayor proporción de mujeres pues disfrutan de esperanza de vida al nacer más prolongadas, de modo que el 55% de los adultos mayores son mujeres. También se ha destacado la distinta presencia de las mujeres en cada uno de los grupos considerados; donde representan el 84% de los adultos mayores sin ingresos, el 65% de los adultos mayores con ingresos no autónomos o transferencias y el 38% de los adultos mayores que disfrutan de ingresos autónomos. En cada grupo, la vulnerabilidad de las mujeres a sufrir pobreza es menor a la de los hombres, de modo que su representación entre los adultos mayores pobres es menor en cada caso. No obstante, para el conjunto de los adultos mayores, las mujeres si muestran una vulnerabilidad ligeramente mayor a la de los hombres por concentrarse en los dos primeros grupos que son de alta incidencia de la pobreza. Esta concentración de mujeres entre los adultos mayores sin ingresos, puede también ayudar a explicar el porqué el grupo de mayor edad no tiene mayores riesgos de pobreza. En este caso corresponderían a mujeres en una posición secundaria (no jefes) dentro del hogar.

Posición dentro del hogar de los adultos mayores: ya se ha señalado que un porcentaje importante de los hogares con adultos mayores tienen a su mando un adulto mayor (79%, ver cuadro 17.4), pero cuando la atención se pone en el conjunto de los adultos mayores, se obtienen que el 61% de ellos son jefes de hogar y su riesgo de pobreza es similar a la media

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

del grupo de adultos mayores. No obstante, el peso de los adultos mayores jefes varía sensiblemente entre cada grupo considerado y tiende a asociarse con riesgos de pobreza mayores de ese hogar. Así los adultos mayores con la jefatura de un hogar representan el 23% de los adultos mayores sin ingresos, el 63% de los adultos mayores con ingresos no autónomos y el 77% de los adultos mayores con ingreso autónomo.

Solo el 20% de los adultos mayores aparecen como la pareja en los hogares, lo que sugiere una alta presencia de hogares monoparentales o la existencia de parejas no adultas mayores. Mientras que el 39% de los adultos mayores que se desempeñan como jefes de hogar son mujeres, los que se identifican como la pareja, en un 90% de los casos son mujeres. Además, si bien para el conjunto de los adultos mayores, las parejas enfrentan un mayor riesgo de sufrir pobreza (26% contra la media de 23%), esto es producto de la composición pues tienden a concentrarse en los grupos donde la incidencia de la pobreza es superior. En efecto, ellas representan el 57% de los adultos mayores sin ingresos y ahí su riesgo de pobreza se ubica ligeramente por encima de la media del grupo, mientras que ocupan una participación limitada en los otros grupos pero contribuyendo con sus aportes a reducir, en estos casos, el riesgo del hogar a sufrir pobreza.

Solo un 13% de los adultos mayores son abuelos o abuelas (padres o suegros de los jefes) en hogares extendidos y su presencia no parece aumentar el riesgo de pobreza aún en el caso donde no aportan ingresos. En un 72% de los casos corresponden a mujeres (madres o suegras) y su presencia relativa es mayor entre los adultos mayores con ingreso no autónomos o transferencias (20%) y en los adultos mayores sin ingresos (14%), y en todos los casos su participación entre los pobres es menor. El restante 6% de los adultos mayores corresponden a otros familiares dentro del hogar (hermanos, tíos, otros). Cerca de la mitad de ellos son mujeres y no muestran un patrón claro en cuanto al riesgo de sufrir pobreza, pues si no aportan ingresos, parece tornar más vulnerable al hogar si disponen de ingreso no autónomo, se reduce el riesgo de pobreza del hogar y si cuentan con un ingreso autónomo, no se modifica el riesgo de pobreza, más bien parecería aumentarlo marginalmente.

La educación de los adultos mayores: los adultos mayores de hoy día, pasaron por el sistema educativo principalmente durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, donde la cobertura horizontal y vertical del sistema educativo era limitada y donde las mujeres tenían además un menor acceso. Por ello, es de esperar un bajo perfil educativo entre los adultos mayores como efectivamente se desprende del cuadro en marras, donde un 18% no tuvo educación alguna, un 60% logró como máximo primaria incompleta, un 82% logró apenas completar la primaria como máximo y solo un 12% logró por lo menos completar la educación secundaria. Esto arroja una educación promedio de 4,8 años, siendo de solo tres años entre los pobres.

También la mayor parte de estos adultos mayores pasaron por el mercado de trabajo, en un período donde el nivel educativo era menos determinante de sus posibilidades de inserción y de obtener ingresos adecuados, aunque no necesariamente de obtener cobertura de la seguridad social. Por ello, se podría esperar una menor relación entre el nivel educativo y el riesgo a sufrir pobreza, particularmente en los grupos con menor educación. No obstante, la información provista en el cuadro 17.9, muestra una estrecha relación entre el nivel educativo y el riesgo de sufrir pobreza, excepto en unos limitados casos donde hay pocas observaciones que pueden alterar los resultados. Esta relación es más estrecha entre los adultos mayores con ingresos autónomos, que de paso es el grupo que cuenta con mayor nivel educativo y donde los menos educados se encuentran en clara desventaja.

Los que reciben transferencias, son los que cuentan con una menor educación (2,2 años) y sin mayores diferencias entre los pobres (2 años), pues sus ingresos no dependen de la vinculación pasada o presente en el mercado de trabajo sino en el origen de la transferencia recibida. En este grupo, cerca de un tercio no tiene estudio alguno y el 85% no logró ni siquiera completar la primaria. Los adultos mayores sin ingresos, muestran un perfil educativo mayor al del grupo anterior, cercano al promedio de los adultos mayores. Pese a que no aportan al núcleo familiar, mantienen la relación entre el riesgo de pobreza y el nivel educativo, sugiriendo que su nivel educativo guarda amplia correspondencia con el del resto del núcleo familiar o por lo menos con los generadores de ingreso.

La zona de residencia de los adultos mayores: se ha mostrado que los adultos mayores mantienen un fuerte sesgo urbano y metropolitano. No obstante, este sesgo se acentúa entre los adultos mayores con ingresos autónomos, donde el 71% reside en las zonas urbanas, el 73% en la región central y el 58% en las zonas urbanas de la región central. Para este grupo, esta concentración urbana no se asocia con menores riesgos de pobreza, pues los residentes de las zonas urbanas del resto del país son los que manifiestan una mayor incidencia de pobreza, asociado posiblemente con el tipo de vinculación que mantienen, o mantuvieron, con el mercado de trabajo, probablemente en actividades agrícolas.

Por el contrario, los adultos mayores que dependen de transferencias, muestran una concentración en las zonas rurales y en menor media en el resto del país, concentración que se acompaña con menores riesgos de pobreza en esos ámbitos. Esto sugiere una mayor cobertura e impacto de estas transferencias en esos dominios. Finalmente, los adultos mayores que no disponen de ingresos personales, mantienen una distribución y una relación con los riesgos de pobreza similar a la media de los adultos mayores en su conjunto. Esto significa que las marginales diferencias en la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores según la zona de residencia, es resultado de una mayor pobreza relativa en las zonas urbanas para los que cuentan con ingresos autónomos, y se concentran en esas zonas, junto a una menor pobreza relativa en las zonas rurales para los que disponen de solo transferencias, quienes se concentran también en esas zonas.

La condición de actividad de los adultos mayores: aunque se esperaría que la vinculación al mercado de trabajo se concentre solo en los adultos mayores con ingresos autónomos, existen variaciones que conviene destacar y que se encuentran en el cuadro 17.10. Los adultos mayores activos representan el 17% de todos los activos y el 28% de los que cuentan con ingreso autónomo. Su presencia en los otros grupos es marginal, asociado probablemente con el desempleo o con el trabajo familiar no remunerado.

El riesgo a sufrir pobreza de los que mantienen una vinculación vigente con el mercado de trabajo es del 18%, menor a la media de los adultos mayores y solo resulta más reducida (14%) entre los adultos que cuentan

con una pensión contributiva, aunque en este caso, estrictamente se refiere a los que se declaran inactivos por ser pensionados o jubilados. Los que se declaran como pensionados representan más de un tercio (37%) del total de adultos mayores y un poco más de dos tercios (68%) de los que cuentan con ingresos autónomos. Esto significa que entre los adultos mayores con ingresos autónomos, los ocupados más los pensionados representan el 95% de ellos. El 5% restante corresponde a otros tipos de inactivos que cuentan probablemente con ingresos por ahorros, por posesión de activos o propiedades.

CUADRO 17.10
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN FUENTE DE INGRESOS Y GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Adultos mayores totales			Adultos mayores sin ingresos			Solo con ingreso no autónomo			Adulto mayores con ingreso autónomo		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Condición de actividad	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Activos	16,6	13,0	18,4	1,6	1,6	33,3	1,0	0,5	18,3	27,8	33,9	18,1
Inactivos	83,4	87,0	24,2	98,4	98,4	31,5	99,0	99,5	34,8	72,2	66,1	14,1
Pensionado o jubilado	36,9	22,1	13,8	3,2	1,0	17,1	0,0	0,0		67,5	60,1	13,8
Oficios domésticos	23,7	29,9	29,1	68,1	69,1	30,3	31,6	25,6	27,5	1,3	1,5	17,1
Discapacitado	6,0	10,3	43,1	15,0	15,2	34,8	10,6	16,6	55,6	0,3	0,4	20,0
Otro inactivo	16,7	24,7	33,9	12,1	13,1	37,1	56,8	57,3	35,2	3,1	4,1	19,6
Acceso al Seguro de Salud	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Asegurado cotizante	7,2	4,2	14,0	4,4	2,1	17,7	4,1	4,8	39,2	9,3	5,6	8,9
Asegurado pensionado	40,4	24,2	14,0	3,1	1,0	17,1	0,0	0,0		73,2	65,8	13,9
Asegurado familiar	24,3	28,7	27,7	72,4	67,5	28,3	15,6	12,9	28,9	6,7	11,3	24,4
Asegurado Cuenta del Estado	4,1	8,4	51,2	10,5	16,4	52,8	2,9	4,4	54,7	1,8	5,6	45,6
Asegurado por RNC	18,4	26,9	32,4	0,0	0,0		74,9	73,2	33,9	4,2	6,4	22,0
No asegurado	5,5	7,5	31,9	9,6	13,0	43,6	2,5	4,7	62,4	4,8	5,5	16,6

Continúa...

CUADRO 17.10
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS ADULTOS MAYORES SEGÚN FUENTE DE INGRESOS Y GRADO DE POBREZA. 2007

Indicador	Adultos mayores totales			Adultos mayores sin ingresos			Solo con ingreso no autónomo			Adulto mayores con ingreso autónomo		
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Aporte al ingreso familiar	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Sin ingresos	22,1	30,0	31,5	100,0	100,0	31,5	0,0	0,0		0,0	0,0	
De 1% hasta 25%	22,2	8,3	8,7	0,0	0,0		39,6	18,8	16,4	24,0	5,4	3,4
De 25,1 hasta 50%	17,8	14,0	18,2	0,0	0,0		21,2	24,0	39,2	23,6	16,2	10,5
De 50,1 a menos 100%	10,9	8,3	17,7	0,0	0,0		6,2	5,9	32,8	17,1	17,4	15,5
Del 100%	27,0	39,4	33,9	0,0	0,0		33,0	51,4	53,9	35,4	61,0	26,3
Número de perceptores	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Uno	38,6	61,6	37,8	50,8	73,7	45,8	33,9	51,4	53,9	35,5	61,0	26,9
Dos	32,7	22,3	15,7	30,0	21,5	22,3	31,6	20,8	22,8	34,2	24,4	10,8
Tres	17,2	10,5	13,9	12,8	4,5	10,8	21,3	18,5	29,5	17,4	8,0	6,9
Cuatro o más	11,5	5,6	11,3	6,4	0,3	1,5	13,2	9,3	23,8	12,9	6,6	7,7
Tipo de hogar	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Hogar mixto	67,4	62,8	21,9	67,3	55,8	25,6	68,4	68,1	35,2	67,1	63,8	14,9
De solo adultos mayores	32,6	37,2	25,8	32,7	44,2	44,6	31,6	31,9	33,6	32,9	36,2	16,0
Número de adultos mayores	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	31,5	100,0	100,0	34,7	100,0	100,0	15,3
Uno	55,4	43,3	18,2	31,7	17,1	18,2	67,2	60,3	31,3	61,2	49,2	12,4
Dos	42,5	53,9	29,5	65,9	79,6	37,1	30,5	37,2	42,0	36,8	48,0	19,8
Tres	2,1	2,8	28,0	2,4	3,3	37,9	2,3	2,4	35,5	2,0	2,8	19,6

Dentro de los inactivos sin ingresos, coherente con la presencia de mujeres y una relación de pareja en los hogares de origen, el 68% corresponde a personas inactivas dedicadas a oficios domésticos, grupo que representa una cuarta parte de todos los adultos mayores del país. Este tipo de inactividad es el segundo en importancia entre los inactivos que cuentan con transferencias o ingresos no autónomos (32%) y en ambos casos, muestran riesgos de pobreza cercanos al 29% que es su media nacional y bastante por encima de los 23% que como promedio, caracteriza a la totalidad de los adultos mayores.

Solo el 6% de los adultos mayores manifiesta inactividad por sufrir de alguna discapacidad permanente, pero ello se asocia con los mayores riesgos de pobreza (el 43% son pobres), lo que sugiere que en muchos casos no se contó con la cobertura necesaria de la seguridad social. Este grupo representa el 15% de los adultos sin ingresos y el 11% de los adultos que cuentan con transferencias y donde más de la mitad (56%) sufre cuadros de privación material. El resto de los adultos mayores (17% del total) corresponde a otras inactividades no especificadas, pero que probablemente dominen la simple edad como explicación de la situación. Si este es el caso, correspondería a personas que no tienen posibilidades u oportunidades de trabajar pero que no cuentan con la cobertura de la seguridad social contributiva y ello los vuelve más vulnerables a sufrir cuadros de pobreza, cuadros que se reducen por la acción del Estado o de otros familiares por el mecanismo de las transferencias. En efecto, ellos se constituyen en el grupo mayoritario entre los adultos mayores con ingresos no autónomos y con una incidencia de la pobreza del 35%.

La cobertura del seguro de salud: la forma en que se accede al seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, refleja el tipo de vinculación, pasada o presente, con el mercado de trabajo y la acción de las políticas de protección social. Casi la mitad de los adultos mayores (48%) son asegurados cotizantes, ya sea como trabajadores activos o como pensionados contributivos. Ellos son los que muestran los menores riesgos de pobreza (14%), explicados por una inserción, pasada o presente, en trabajos formales del mercado de trabajo. Mientras que los asegurados cotizantes directos representan menos de la mitad de los adultos mayores que se reportan activos, los asegurados

pensionados superan al número de los que se clasifican con inactivos por pensión o jubilación. Esto último se debe a que cerca de un décimo de los pensionados se mantienen trabajando como se mostrará más adelante. En todo caso, esto muestra que existe un porcentaje de activos que no son asegurados directos y ambos grupos se concentran y son la mayoría de los adultos mayores con ingresos autónomos.

Cerca de una cuarta parte de los adultos mayores son asegurados familiares y muestran una alta correspondencia con los inactivos declarados como dedicados a oficios domésticos, por lo que se tornan en el grupo mayoritario dentro de los inactivos sin ingresos y con una incidencia de la pobreza cercana al 28% y por encima de la media nacional entre los adultos mayores. Los asegurados por cuenta del Estado, ya sea directamente o a través de el régimen de pensiones no contributivas por monto básico, representan un poco menos de una cuarta parte de los adultos mayores. Algo más de la mitad de los asegurados directos por el Estado son pobres, lo que refleja un buen enfoque de ese programa de protección social y cerca de un tercio de los que reciben pensiones no contributivas se mantiene bajo los umbrales de la pobreza, pese a que los montos de las pensiones no contributivas más que se duplicaron entre el 2006 y el 2007[5].

Dentro de los adultos con ingresos no autónomos, el 75% corresponde a pensionados de este régimen, por lo que el programa corresponde la principal fuente de transferencias que llega a los adultos mayores y, eventualmente, logra como máximo que dos de cada tres receptores de la transferencia superen los umbrales de pobreza, bajo el supuesto que serían pobres si no contaran con este auxilio, lo cual no es necesariamente cierto para todos los casos (Trejos, 2008). Solo cerca de un 6% de los adultos mayores no cuenta con cobertura formal del seguro de salud y muestran riesgos de pobreza cercanos al 30%. Aquí se identifican dos grupos: unos, que no cuentan con ingresos del todo

5 Si bien las pensiones no contributivas aumentaron más del 100% entre el 2006 y el 2007, este aumento no se refleja totalmente en la EHPM del 2007, aunque si ya evidencia un impacto significativo que puede explicar la alta proporción de pensionados no pobres (Trejos, 2008).

o a lo sumo con ayudas de familiares, y que son los más vulnerables pues en un alto porcentaje pertenecen a hogares pobres; y el otro, que cuentan con ingresos autónomos y con riesgo de pobreza más bajo.

Aporte al ingreso familiar: se ha señalado que el riesgo de pobreza según el aporte al ingreso del hogar tiene forma de U con los mayores riesgos de pobreza en los extremos. Cuando se separan los adultos mayores en los tres grupos bajo análisis, fuera del primer grupo sin ingresos que se corresponde con el grupo con aporte cero al ingreso familiar y por ende alta vulnerabilidad, los dos grupos restantes muestran una relación creciente entre el aporte al ingreso del hogar y el riesgo de sufrir pobreza el hogar. Si bien, entre los adultos mayores con ingresos no autónomos o transferencias, el riesgo o incidencia de la pobreza es mayor para cada par equivalente de los adultos con ingresos autónomos, ambos reflejan una creciente vulnerabilidad conforme el hogar depende crecientemente de su aporte monetario.

El papel de otros perceptores: esta creciente vulnerabilidad de los adultos mayores a sufrir privaciones materiales conforme el hogar depende más de su ingreso, implica que ello se relaciona con menos perceptores adicionales en el hogar, característica que también puede explicar las situaciones relativas de privación para los adultos sin ingresos. Por ello, el cuadro 17.10 muestra la distribución de los adultos mayores e incidencia de la pobreza conforme aumenta el número de perceptores del hogar.

Para los adultos mayores que no aportan al ingreso familiar, la creciente presencia de perceptores reduce rápida y drásticamente la incidencia de la pobreza. No obstante, este grupo mantiene una alta incidencia relativa porque la mitad de estos adultos pertenecen a hogares que cuentan con un solo perceptor y con un riesgo de pobreza del 46%. Esta reducción de la incidencia de la pobreza es acelerada, sobre todo hasta el tercer perceptor para los adultos con ingresos autónomos. Cuando solo hay un perceptor, y que corresponde al propio adulto mayor el riesgo de pobreza es del 27%, baja al 11% cuando recibe un segundo aporte y luego al 7% con tres o más contribuciones. Para este grupos, dos de cada tres adultos mayores pertenecen a hogares que cuentan con por los menos dos perceptores. Aunque esta misma proporción se observa entre los adultos mayores que cuentan con

transferencias o ingresos no autónomos, entre ellos el riesgo de pobreza solo se reduce claramente al pasar al segundo perceptor, y ello puede deberse a que es probable que los otros perceptores lo sean también de transferencias. También este grupo muestra la mayor vulnerabilidad en el caso de que se cuente con solo un perceptor de ingreso y que resulta ser entonces el propio adulto mayor. En este caso, el 54% de ellos califica como pobre.

Los hogares de solo adultos mayores: cerca de un tercio de los adultos mayores pertenecen a hogares conformados por solo adultos mayores y en ellos residen 97 mil de los 297 mil adultos mayores registrados por la EHPM en el 2007. Globalmente estos hogares son más vulnerables que los hogares mixtos pues su riesgo de pobreza es del 26% con respecto al 21% en los hogares mixtos. Este resultado es producto de lo que sucede cuando en esos hogares de solo adultos mayores, por lo menos uno de ellos no cuenta con ingresos del todo. En este caso, el riesgo de pobreza sube al 45%. Los otros grupos de adultos mayores con ingresos, si bien cuentan con la misma proporción de adultos mayores en hogares de adultos mayores (cerca de un tercio), estos hogares no muestran un riesgo de pobreza sensiblemente diferente al de los adultos mayores en hogares mixtos.

El número de adultos mayores en el hogar: como los hogares de solo adultos mayores muestran un riesgo de pobreza mayor a los hogares mixtos, un tema es si ello además se asocia con el número de adultos mayores del hogar. Como se observa en el cuadro 17.10, un poco más de la mitad de los adultos mayores (55%) son el único adulto mayor del hogar, un 43% de los adultos mayores comparten el hogar con otro y solo en un 2% se presenta la presencia de un tercer adulto mayor. No obstante, la diferencia en cuanto al riesgo de sufrir cuadros de privación se observa entre los hogares que tienen solo un adulto mayor, donde estarían los unipersonales entre otros, y los hogares con más de uno. Al presentarse un segundo adulto mayor, el riesgo a sufrir pobreza aumenta y ello se reproduce en los tres tipos de adultos considerados, manteniendo los diferenciales de pobreza de cada grupo. La diferencia se observa en la concentración en cada grupo. Mientras que dos tercios de los adultos mayores que no aportan al hogar pertenecen a hogares con al menos dos adultos mayores, para los adultos mayores que aportan

ingresos (autónomos o transferencias), la proporción es la inversa, esto es: dos tercios pertenecen a hogares donde ellos son los únicos adultos mayores y cuando hay un segundo adulto mayor, el riesgo de pobreza aumenta sugiriendo que no es generador de ingresos o que su aporte es limitado.

Los pensionados del régimen no contributivo: la principal transferencia estatal hacia la población adulta sin ingresos autónomos y en situación de pobreza por ingresos es la pensión del régimen no contributivo por monto básico (RNC) financiado por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (FODESAF) y administrado por la CCSS. Según la EHPM, para el 2007 cerca de 55 mil adultos mayores que contaban con pensión no contributiva, lo que equivale al 18% de los adultos mayores. Ellos representan el 75% de los adultos mayores con ingresos no autónomos, de modo que sus características reproducen las características ya señaladas para este grupo. No obstante, su presencia también dentro de los adultos mayores que cuentan con ingresos autónomos, requiere de una precisión adicional. Para ello se ha preparado el cuadro 17.11 que reproduce las variables principales vistas en los cuadros previos para este grupo, separado por sexo y las confronta con la totalidad de los adultos mayores.

Cerca de un tercio de los adultos mayores con pensión del RNC padecen cuadros de pobreza lo cual puede significar que el programa es muy exitoso en sacarlos de la pobreza o que tiene muchas filtraciones. Estudios previos como Trejos (2008) y Trejos y Sáenz (2006) sugieren que lo primero domina sobre lo segundo. En todo caso es claro que existe todavía un contingente de adultos mayores pobres que no cuentan con ingreso alguno. De los 71 mil adultos mayores sin ingresos, cerca de 20 mil son pobres y algo más de 10 mil se desconoce su situación. Además hay cerca de 6 mil adultos mayores que reciben solo transferencias distintas al RNC y en situación de pobreza.

CUADRO 17.11
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS ADULTOS MAYORES CON PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA SEGÚN GRADO DE POBREZA Y SEXO. 2007

Indicador	Adultos mayores con RNC			Hombres			Mujeres					Peso dentro Adultos Mayores
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Peso relativo entre		
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Edad	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
De 65 a 69	18,6	17,7	31,7	19,2	17,6	32,0	18,2	17,8	31,6	56,5	55,6	10,8
De 70 a 74	22,4	25,3	37,2	20,8	28,2	44,9	23,6	23,0	31,8	61,0	50,2	17,6
De 75 a 79	24,5	26,4	34,9	28,6	36,0	43,3	21,5	18,6	26,7	50,9	39,0	18,1
De 80 y más	34,5	30,5	28,0	31,5	18,3	19,8	36,7	40,5	32,9	61,6	73,2	31,8
Relación con el jefe	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
Jefe del hogar	60,7	65,8	35,2	70,0	79,7	38,6	53,9	54,6	31,9	51,4	45,8	18,3
Esposa o compañera	9,8	6,6	22,1	2,4	1,9	37,7	15,2	10,5	20,8	89,7	87,5	8,8
Padre, madre o suegro	21,1	19,3	29,0	16,7	5,7	11,7	24,2	30,3	37,3	66,6	86,9	29,9
Otros miembros	8,5	8,2	32,9	10,9	12,8	38,9	6,7	4,6	24,4	45,9	30,8	27,5
Educación	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
Sin Educación	41,0	38,5	30,9	36,8	39,6	37,3	44,1	37,6	27,0	62,2	53,9	42,7
Primaria Incompleta	47,7	52,2	34,3	54,5	54,7	33,4	42,7	50,2	35,0	51,8	53,1	20,9
Primaria Completa o más	11,3	9,3	29,0	8,7	5,7	24,7	13,2	12,2	31,0	67,5	72,4	5,2
Zona de residencia	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
Zona Urbana	41,9	53,0	41,9	28,8	34,2	41,0	51,5	68,3	42,3	71,1	71,1	12,0
Zona Rural	58,1	47,0	25,8	71,2	65,8	31,4	48,5	31,7	19,8	48,4	37,3	29,9

Continúa...

CUADRO 17.11
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS ADULTOS MAYORES CON PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA SEGÚN GRADO DE POBREZA Y SEXO. 2007

Indicador	Adultos mayores con RNC			Hombres			Mujeres					Peso dentro Adultos Mayores
	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Distribución relativa		Incidencia Pobreza	Peso relativo entre		
	Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres		Total	Pobres	
Región de residencia	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
Región Central	49,3	52,7	35,3	39,5	38,7	34,0	56,4	64,0	36,0	66,2	67,1	13,3
Regiones Periféricas	50,7	47,3	29,7	60,5	61,3	34,2	43,6	36,0	25,0	49,8	42,0	29,2
Condición de actividad	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
Activos	8,3	4,5	17,2	16,6	7,8	15,7	2,2	1,9	25,8	15,7	22,6	9,2
Inactivos	91,7	95,5	33,8	83,4	92,2	37,9	97,8	98,1	31,2	61,7	56,8	20,2
Fuente de ingreso	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,9	55,2	18,4
Sólo ingreso no autónomo	87,6	91,4	33,9	77,9	85,9	37,9	94,7	95,8	31,5	62,5	57,9	78,0
Con ingreso autónomo	12,4	8,6	22,0	22,1	14,1	21,2	5,3	4,2	24,4	24,7	27,1	4,5
Aporte al ingreso familiar	100,0	100,0	32,4	100,0	100,0	34,1	100,0	100,0	31,1	57,5	55,2	18,4
De 1% hasta 25%	36,8	14,8	13,0	30,0	10,7	12,2	41,9	18,2	13,5	65,5	67,7	32,1
De 25,1 hasta 50%	25,4	26,7	34,0	26,7	19,7	25,2	24,4	32,4	41,2	55,4	67,0	27,6
De 50,1 a menos 100%	4,4	6,6	48,0	5,9	9,3	54,0	3,4	4,4	40,4	44,0	37,0	7,9
Del 100%	33,3	51,9	50,4	37,5	60,3	55,0	30,3	45,1	46,3	52,3	48,0	23,8

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los adultos mayores que reciben pensiones del RNC aumentan su participación entre el total de adultos mayores conforme aumenta su edad, de modo que se observa una concentración importante entre los que tienen 80 o más años, lo que de paso puede ayudar a explicar su menor riesgo de pobreza. También son más frecuentes entre las mujeres y aunque la mayoría de los beneficiarios son jefes de hogar, se observa una sobre representación entre el total de adultos mayores que son allegados a los hogares (abuelas, abuelos u otros miembros).

Consistente con el perfil educativo de los que reciben solo transferencias, se concentran entre los que no han logrado completar la primaria, con especial énfasis entre los que no cuentan con educación alguna. La concentración en las zonas rurales y en regiones periféricas, es mayor que su grupo de referencia, y esta es mayor entre los hombres, lo que muestra el énfasis geográfico asignado al programa. La participación laboral y los ingresos autónomos es limitada (menos del 10% participa) y más frecuente entre los hombres, pero cuando lo hacen, o reciben otros ingresos, lograr reducir su riesgo de pobreza. Más de la mitad aporta menos del 50% del ingreso familiar, pero el riesgo de pobreza del hogar crece al aumentar la dependencia de esa transferencia.

Las formas de inserción de los adultos mayores ocupados: si la atención se pone en los adultos mayores con ingresos autónomos y ocupados, es posible indagar algunas de las características de su puesto de trabajo. Recuérdese que este grupo no es muy amplio, pues representa el 28% de los adultos mayores con ingresos autónomos y equivale al 15% de todos los adultos mayores (44 mil personas). Como se observa en el cuadro 17.12, el 70% trabaja en forma independiente y algo más de la mitad como trabajadores por cuenta propia, quienes muestran un mayor riesgo de pobreza. Esta proporción de trabajadores independientes es inversa a la que se observa en el conjunto de los trabajadores del país. Los trabajos asalariados son entonces menos frecuentes y con un menor riesgo de pobreza, excepto para las servidoras domésticas remuneradas. Esto último puede explicar el porqué las mujeres adultas mayores ocupadas tienden a mostrar un riesgo de la pobreza mayor que el de los hombres.

Si se considera que los ocupados que son cotizantes activos a la seguridad social o los que cuentan con una pensión contributiva se encuentran en

el mercado de trabajo, no por necesidad sino porque voluntariamente lo quieren, es posible separar a los ocupados gruesamente en dos grupos. Los primeros, correspondería al 56% de los ocupados y mostrarían riesgos de pobreza menores (11%), de aquellos que se mantienen laborando más por necesidad y cuya incidencia de la pobreza alcanza el 26%.

Este grado de voluntariedad en el mantenimiento en el mercado de trabajo y la forma de trabajo mayoritariamente en forma independiente, se asocia también con el segmento de mercado en que se está laborando, aunque claramente la relación no es directa. Una cuarta parte de los adultos mayores se mantiene trabajando en actividades agrícolas tradicionales y un 45% en el sector informal no agrícola, ambos con riesgos de pobreza cercanos al 22%. El 30% restante ocupa puestos formales y su riesgo de pobreza solo es del 8%.

Los pensionados contributivos: los que declaran contar con un ingreso proveniente de una pensión contributiva representan el 79% de los adultos mayores con ingresos autónomos y equivalen al 41% de todos los adultos mayores (121 mil personas, sin excluir a los que no reportan ingresos). Como se puede observa en el cuadro bajo análisis, un 11% se mantiene trabajando y cuando se cuenta con dos fuentes de ingreso se logra reducir la ya baja incidencia de la pobreza. La otra característica a resaltar es que mayoritariamente provienen del régimen de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (83%), pero son los que provienen de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y por ende, corresponden a exempleados públicos, los que cuentan con la menor vulnerabilidad ante la pobreza, pues solo el 3% de ellos se ubica por debajo de los umbrales de privación material.

CUADRO 17.12
COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS ADICIONALES DE LOS ADULTOS MAYORES CON INGRESO AUTÓNOMO. 2007

Indicador	Distribución relativa		Incidencia Pobreza
	Total	Pobres	
Ocupados			
Categoría ocupacional	100,0	100,0	17,9
Independientes	70,1	72,5	18,6
Cuenta propia	53,8	68,9	22,7
Asalariados	28,4	25,2	15,9
Servicio doméstico	5,3	11,5	37,9
Familiar no remunerado	1,5	2,3	26,8
Grado de voluntad	100,0	100,0	17,9
Voluntario	56,1	33,8	11,0
No voluntario	43,9	66,2	26,5
Segmento de mercado	100,0	100,0	17,9
Agricultura tradicional	25,0	31,8	22,6
Sector informal no agrícola	45,4	55,2	21,8
Actividades formales	29,6	13,0	8,0
Pensionados contributivos			
Condición de actividad	100,0	100,0	13,7
Ocupados	10,9	8,9	10,8
Pensionados	89,1	91,1	13,8
Sistema contributivo	100,0	100,0	13,7
RIVM-CCSS	83,1	96,0	16,0
Regímenes especiales	16,9	4,0	3,1

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

17.5. LA VIVIENDA Y LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

La medición de la pobreza por medio de los ingresos insuficientes pone mucho el énfasis en las conexiones con el mercado de trabajo, donde los adultos mayores tienen menos vinculaciones presentes. Ello podría significar que otras aproximaciones metodológicas que ponen la atención en el consumo efectivo de ciertas necesidades sociales, muestren un panorama diferente en cuanto a la situación de los adultos mayores. En esta sección se indagan las estimaciones alternativas de la pobreza y se concentra posteriormente la atención en una necesidad básica como es el acceso a un albergue adecuado.

17.5.1. DIFERENTES APROXIMACIONES A LA POBREZA

La medición de la pobreza como consumos insuficientes o necesidades básicas insatisfechas (NBI) es una aproximación que busca identificar situaciones de privación a través del consumo de ciertos bienes y servicios vinculados principalmente con las políticas sociales. Este es un enfoque menos estandarizado, muy sensible a las necesidades consideradas, a las variables con que se aproximan y a los umbrales de privación que se especifiquen. Aquí se utilizará una aproximación más ambiciosa (Trejos, 2002) que sirve de sustento para el mapa de carencias críticas con base en el censo del 2000 (Méndez y Trejos, 2004), aunque existen otras aproximaciones más minimalistas (Sauma, 2005). El cuadro 17.13 muestra los resultados de esta aproximación comparada con la de ingresos insuficientes. Al contrario de ésta, al no utilizar los ingresos como una variable de identificación, no se enfrenta al problema de los valores no reportados y se puede trabajar con el universo completo.

Cuando se pasa de una definición de pobreza de ingresos insuficientes a consumos sociales insuficientes, ésta se duplica al subir por encima del 30% de los hogares y las diferencias entre los que cuentan con adultos mayores o no los tienen se diluyen, señalando que el aumento entre los hogares con adultos mayores es menor. En efecto, el 34% de los hogares aparece como pobre por NBI, siendo este porcentaje del 34% para los hogares sin adultos mayores y del 35% para los que sí cuentan con ellos entre sus miembros. Además, esta diferencia se concentra entre los que sufren de carencias leves, tornando menos graves las limitadas diferencias.

CUADRO 17.13
COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN APROXIMACIONES ALTERNATIVAS. 2007

Método	Hogares según adultos mayores			Adultos mayores				
	Total	Sin AM	Con AM	Total	Hombre	Mujer	De 65 a 74	De 75 y más
Ingresos insuficientes (LP)[1]								
Pobres	16,7	15,6	21,4	23,2	22,7	23,7	23,5	22,9
Pobres no extremos	13,4	12,7	16,6	18,3	17,9	18,5	18,3	18,2
Pobres extremos	3,3	2,9	4,8	5,0	4,8	5,1	5,2	4,7
Necesidades básicas insatisfechas (NBI)								
Con NBI	33,8	33,5	35,1	31,5	33,9	29,5	31,4	31,7
Leve (una NBI)	24,6	24,3	25,9	24,1	25,4	23,0	23,5	24,9
Grave (dos o más NBI)	9,2	9,2	9,2	7,4	8,5	6,5	7,9	6,8
Método integrado (MIP)[1]								
Con carencias	36,4	36,6	35,8	36,2	37,3	35,3	36,5	35,8
Coyunturales	8,4	6,9	14,8	17,0	16,2	17,8	17,0	17,1
Inerciales	19,7	21,0	14,4	13,0	14,6	11,6	13,0	12,9
Crónicos	8,3	8,7	6,6	6,2	6,5	5,9	6,5	5,8

1/ Excluye hogares sin ingresos o ingresos ignorados (7% del total).

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Al contrario de la medición de pobreza por ingresos insuficientes, las personas adultas mayores no muestran en conjunto una incidencia de la pobreza superior a la de los hogares con adultos mayores y ello se debe a que esta aproximación le da menos peso al tamaño del hogar, tiene a afectar en mayor medida a los hogares con niños que son los que pueden enfrentar privaciones en el ámbito del acceso al conocimiento (niños que no asisten a la educación general o lo hacen con mucho rezago de modo que se espera una salida prematura del sistema) y le da mucho protagonismo a la

vivienda y sus servicios, que es de esperar esté más consolidada en hogares con adultos mayores.

Mientras que el 35% de los hogares con adultos mayores son pobres, el 32% de los adultos mayores considerados como grupo aparecen como pobres por NBI. Esto significa que los hogares que cuentan con más de un adulto mayor tienden a ser menos pobres. En esta aproximación, mientras la edad de los adultos mayores no parece diferenciar el riesgo a sufrir privación, las mujeres si muestran estar en una situación de relativa ventaja con respecto a los hombres, lo que sugiere que en mayor medida tienden a corresponder a adultos mayores adicionales en los hogares o a pertenecer a hogares con menos riesgo a sufrir pobreza por NBI (abuelas, tías, hermanas, etc.).

Como el enfoque de las NBI aproxima la satisfacción de las necesidades básicas que se realizan a través del mercado con un indicador de la capacidad potencial del hogar para generar ingreso, en lugar del ingreso efectivamente obtenido, una aproximación que combina ambos enfoques reduce esta limitación y permite de paso medir mejor la satisfacción de las necesidades vinculadas con la vivienda[6]. Este enfoque denominado como el método integrado o MIP, se incorpora en el cuadro 17.13, y al incorporar los pobres por ingreso, se debe circunscribir el universo a los hogares con ingresos reportados. En este caso, la incidencia de la pobreza sube ligeramente entre los hogares sin adultos mayores (37%) para diluir aún más las diferencias entre los tipos de hogares, pero dejando a los hogares con adultos mayores en una situación relativa más favorable (menor incidencia).

Si bien no se observan diferencias en la incidencia de la pobreza ampliada entre los hogares con o sin adultos mayores, sí es distinta su composición. Los hogares sin adultos mayores, al ser más jóvenes, tienen a tener mayores carencias de vivienda (NBI) que de ingreso, en tanto que los hogares con

6 En Trejos (2002) se amplía la aproximación de este indicador de satisfacción potencial de necesidades materiales vía mercado, en tanto que Sauma (2005) no lo considera del todo. Como el enfoque de las NBI fue diseñado para aplicarlo a censos donde no existe el dato de ingresos, y como aproximación de este, se obvia su utilización directa, utilización que es posible cuando se acude a encuestas de hogares.

adultos mayores, la pobreza inercial (vivienda y otras NBI) sede ante la coyuntural (ingresos). Aquí también, se equiparan las incidencias entre los hogares con adultos mayores y los adultos mayores como grupo, aunque las mujeres adultas mayores siguen mostrando cierta ventaja relativa[7].

17.5.2. EL ACCESO A LA VIVIENDA Y A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE ALBERGUE

Una de las limitaciones que se le hacen a la aproximación de las NBI es que depende marcadamente de las variables asociadas con la vivienda y en esa medida tiende a medir pobreza de vivienda. Otra de las limitaciones apuntadas es que mide carencias, como las de educación, que solo son aplicables a ciertos tipos de hogares (hogares con niños), por lo que implica un tratamiento diferenciado de los hogares. Ya se ha mencionado que este último aspecto puede explicar la reducción de las diferencias en el riesgo sufrir pobreza entre los hogares con adultos mayores y los que no lo tienen. También un mayor acceso a la vivienda por parte de los adultos mayores podría contribuir a este equiparamiento.

La vivienda no solo puede producir ese efecto sino que en sí misma determina directamente mucho del bienestar material con que pueden contar los hogares y permite apoyar la creación de otras capacidades. Para corroborar si los adultos mayores tienden a tener un mayor acceso a una vivienda, el cuadro 17.14 presenta la tenencia de la vivienda por tipo de hogar. La EHPM indaga la tenencia para cualquier miembro del hogar sin especificarlo, de modo que si un hogar dispone de vivienda propia es porque ella pertenece a alguno de los miembros. En esa medida, si los adultos mayores pertenecen a hogares que cuentan en mayor medida con vivienda propia no se puede concluir que ellos sean los propietarios.

Del cuadro 17.14 se desprende que en efecto, los hogares con adultos mayores tienden a contar con mayor frecuencia con vivienda propia (86% de los hogares) y esta es en la mayoría de los casos libre de gravámenes (81% de los

7 Cabe señalar que incidencia de la pobreza por el método MIP no resulta muy diferente a la que surge del método de las NBI, lo que sugiere una amplia superposición entre los pobres por consumo (NBI) y los pobres por ingreso y que los hogares que se excluyen por no tener ingresos reportados tienden a ser mayoritariamente pobres por NBI

hogares). Por el contrario, entre los hogares sin adultos mayores, la tenencia de vivienda propia es menor (70% de los casos) y el alquiler más frecuente (21%) pues son mayormente hogares más jóvenes. Estos resultados también sugieren que es probable que en la mayoría de los casos sean los adultos mayores los propietarios de las viviendas, pues como se mostró en el cuadro 17.4, en el 79% de esos hogares un adulto mayor es el jefe y la obtención de la vivienda requiere de un endeudamiento de largo plazo.

La mayor presencia de casa propia entre los hogares con adultos mayores, explica el resultado presentado al inicio del capítulo, donde al incorporar como parte del ingreso familiar el alquiler imputado por habitar casa propia, la incidencia de la pobreza se reduce entre los adultos mayores y queda claramente por debajo de la media poblacional. Ello no significa, sin embargo, que el adulto mayor cuente con el manejo o administración de ese bien, pues es frecuente que conforme va aumentando su edad y va perdiendo independencia, autonomía y facultades mentales, los familiares (hijos principalmente), asumen la administración de los recursos y ello se puede acompañar incluso de situaciones de despojo del patrimonio acumulado.

Si la atención se pone en los adultos mayores en lugar de los hogares con adultos mayores, la situación es similar. No obstante, el que el hogar viva en una vivienda que es propia de alguno de sus miembros, no significa que tiene resuelto la satisfacción de su necesidad de un albergue adecuado. La satisfacción de esta necesidad no depende de la propiedad del inmueble, sino de la calidad de la vivienda, su tamaño relativo y los servicios básicos con que cuenta. El cuadro presenta también esta información y se observa que un 15% de los hogares y de los adultos mayores tienen problemas en la satisfacción de la necesidad de albergue adecuado y que este guarismo es similar entre los hogares con independencia de la presencia o no de adultos mayores. También se torna similar entre los adultos mayores, solo mostrando diferencias entre sexo y a favor de las mujeres.

CUADRO 17.14
COSTA RICA: ACCESO A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE ALBERGUE. 2007

Método	Hogares según adultos mayores			Adultos mayores				
	Total	Sin AM	Con AM	Total	Hombre	Mujer	De 65 a 74	De 75 y más
Tenencia de la vivienda								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Propia	72,7	69,6	85,8	86,7	87,0	86,4	87,4	85,8
Totalmente pagada	63,6	59,4	81,5	82,5	82,3	82,7	82,7	82,2
Pagando a plazos	9,1	10,2	4,3	4,2	4,7	3,8	4,6	3,6
Alquilada	17,7	20,5	5,7	4,9	5,1	4,8	5,3	4,4
En precario	1,5	1,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6
Otra (cedida, prestada)	8,1	8,1	8,0	7,9	7,4	8,3	6,9	9,1
Carencias en albergue adecuado								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin carencias	84,5	84,4	84,5	84,7	82,9	86,2	84,8	84,5
Con carencias	15,5	15,6	15,5	15,3	17,1	13,8	15,2	15,5
Método integrado ajustado (MIPa)								
Con carencias	28,0	26,8	32,8	34,1	35,0	33,3	34,4	33,7
Coyunturales	12,1	11,0	16,8	18,4	17,7	19,0	18,8	18,0
Inerciales	11,2	11,2	11,4	10,9	12,3	9,6	10,9	10,8
Crónicos	4,7	4,7	4,6	4,8	5,0	4,7	4,7	5,0

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Finalmente, para corroborar que la mejora en la situación relativa de los adultos mayores cuando se utiliza el método integrado se debe a la mayor probabilidad de que los hogares con niños queden clasificados como pobres por la necesidad de acceso al conocimiento, se ha agregado una medición de la pobreza por el método MIP pero excluyendo esa necesidad. En este caso, los hogares sin adultos mayores vuelven a ubicarse en una situación relativamente más favorable. Esto se debe también a que ganan peso los pobres por ingresos insuficientes y por ello los adultos mayores empiezan a mostrar de nuevo una incidencia ligeramente superior a la de sus hogares.

17.6. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se ha buscado avanzar en un diagnóstico descriptivo y exploratorio sobre las condiciones de vida material de los adultos mayores, utilizando como materia prima la encuesta de hogares de propósitos múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos y el estudio realizado por Sáenz (2008).

Los resultados sugieren que los adultos mayores y los hogares con adultos mayores tienden a sufrir de cuadros de pobreza por ingresos insuficientes con mayor frecuencia que los que no lo son, fenómeno que no es común en la región latinoamericana, aunque esta situación puede estar sobredimensionada por una medición de los ingresos incompleta por parte de las EHPM. Esto plantea la importancia y la necesidad de que se mejore la captación de los ingresos por parte del INEC.

La evolución durante las últimas dos décadas muestra que la incidencia de la pobreza por ingresos, siempre mayor entre los adultos mayores, va de la mano con la incidencia de la pobreza de la población en su conjunto lo que sugiere la presencia de factores estructurales, más allá de la edad de las personas, en ese resultado. No obstante, los resultados para el 2007 muestran cómo políticas específicas de protección social pueden impactar significativa y positivamente la situación material de los adultos mayores. Sin duda este es un aspecto que requiere de un seguimiento cuidadoso.

Los hogares con adultos mayores son más vulnerables a sufrir cuadros de privación que los hogares que no cuentan con ellos. Esto es producto,

no de hogares más amplios y con más niños, sino de hogares, ligeramente más pequeños, que no difieren en el número de los miembros en edad activa sino en que enfrentan mayores dificultades para una mejor inserción al mercado de trabajo. Baja participación y alto desempleo, junto con una población más envejecida y menos educada, se transforma en una alta carga de dependientes por ocupado, cuando los ocupados no parecen tener las características para lograr remuneraciones estables ni suficientes. Estos hogares son típicamente urbanos, jefeados por adultos mayores en una alta proporción y que cuando una mujer es el jefe del hogar, este no muestra una vulnerabilidad superior como sí sucede en los hogares más jóvenes que no cuentan con adultos mayores.

Los adultos mayores, al igual que los hogares con adultos mayores, muestran una mayor vulnerabilidad a sufrir cuadros de privación material. Esta vulnerabilidad es mayor cuando el adulto mayor no tiene ingresos propios o depende de transferencias, lo que es el caso en el 45% de los adultos mayores. Los adultos mayores sin ingresos y por lo tanto sin aportes al ingreso familiar, son principalmente mujeres, dedicadas a la atención de su casa, bajo una relación de subordinación dentro del hogar, niveles educativos similares al promedio de los adultos mayores, acceso al seguro de salud por medio familiar y dependiente del número de perceptores del hogar para determinar su nivel de privación.

Los adultos mayores que dependen de transferencias, que provienen principalmente del régimen no contributivo, tienen una residencia más rural y periférica, donde enfrentan menos riesgos de pobreza, aunque siguen siendo amplios. Son el grupo que alcanzó el menor nivel educativo, por lo que requieren de apoyo estatal y su vulnerabilidad crece conforme el hogar depende en mayor medida de su ingreso. En su mayoría están a cargo de hogar y muestran una mayor edad promedio. Junto al grupo anterior, concentra a los adultos con discapacidad permanente y ellos son aún más vulnerables.

El restante 55% de los adultos mayores poseen ingresos autónomos y ello le permite enfrentar con mayor éxito los riesgos a caer en situaciones de pobreza. En su mayor parte están a cargo del hogar y residen principalmente en las zonas urbanas y metropolitanas, aunque eso no les garantiza menores riesgos de pobreza. Aquí se concentran los pocos

adultos mayores que se mantienen activos, cuyo riesgo de pobreza se reduce aún más si desempeñan trabajos formales y desarrollan la actividad productiva de manera voluntaria más que por necesidad. No obstante, el grupo mayoritario son pensionados de regímenes contributivos, lo que supone un paso por el mercado de trabajo en actividades formales. Por este motivo, son los que ostentan los mayores niveles educativos, algunos se mantienen activos y si pertenecen a regímenes con cargo al presupuesto nacional, la probabilidad de ser pobres prácticamente desaparece. Al igual que en el caso de los adultos mayores con ingresos no autónomos, su vulnerabilidad a sufrir pobreza disminuye conforme dispone de perceptores adicionales de ingresos y el hogar depende decrecientemente de su aporte al ingreso familiar. Por el contrario, un adulto mayor adicional en el hogar incrementa la probabilidad de sufrir cuadros de privación material.

Finalmente, los hogares con adultos mayores, y por ende los propios adultos, pertenecen a hogares donde mayoritariamente la vivienda pertenece a alguno de sus miembros. Por ello, cuando se agrega como parte del ingreso, el alquiler imputado por habitar casa propia, no quedan tan vulnerables a la pobreza por ingresos y mejoran su situación relativa cuando se aproxima la pobreza por necesidades básicas insatisfechas o por el método integrado. No obstante, la tenencia de vivienda propia por parte del hogar no significa una mayor satisfacción de las necesidades básicas de albergue, donde no parece existir diferencias entre los hogares con o sin adultos mayores. En todo caso, este parece ser un tema a profundizar en el futuro y es clara la necesidad que la EHPM identifique a los propietarios de la vivienda para conocer mejor la situación patrimonial de los adultos mayores.

BIBLIOGRAFÍA

Barquero, J. y Trejos, J. D. (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.

Del Popolo, Fabiana (2000). *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo (LC/L. 1640-P), Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2006. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*: principales resultados. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Méndez, F. y Trejos, J. D. (2004). *"Un mapa de carencias críticas para el año 2000"*. En Luis Rosero (editor): Costa Rica a la luz del censo del 2000. San José, Costa Rica: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Sáenz, M.I. (2008). *Costa Rica: Envejecimiento, pobreza y mercado de trabajo.* Documento presentado en el marco de la cooperación del BID "Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Social (CR-T1024) al Sector Social de Costa Rica". Sin publicar.

Sauma, P. (2005) *"Pobreza, desigualdad y empleo"*. Informe para el XI Informe del Estado de la Nación." http://www.estadonacion.or.cr/Info2005/Ponencias/Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo.pdf

Trejos, J. D. (1995). *La pobreza en Costa Rica: una síntesis cuantitativa.* Documento de Trabajo No. 163. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Trejos, J.D. (2002) *"Evolución de los hogares con carencias críticas en Costa Rica"* Informe para el VIII Informe del Estado de la Nación." http://www.estadonacion.or.cr/info2002/nacion8/Po-equidad/Evolucion%20de%20los%20hogares%20en%20carencias%20criticas%20en%20Costa%20Rica.pdf

Trejos, J. D. (2006). *"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, J. D. (2008) *Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza*: informe de avance. Informe presentado para XIV Informe del Estado de Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Sin publicar.

Trejos, Juan Diego y María Inés Sáenz. 2006. "*Impacto redistributivo de la política social en Costa Rica"*. En INEC, CCP, PEN e IICE (editores): Simposio Costa Rica a la Luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José Costa Rica: libro electrónico publicado por el INEC en mayo del 2008.

Sección IV.

EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA EN COSTA RICA

REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN COSTA RICA: EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

18

*Mitchell A. Seligson, Juliana Martínez F. y Juan Diego Trejos S.***

18.1. INTRODUCCIÓN

Existen dos interpretaciones posibles sobre los logros de Costa Rica en el campo social. Si se analiza la evolución de indicadores de pobreza y de bienestar en el largo plazo, la conclusión es que este país ha sido exitoso en la reducción de la pobreza. En cambio, un examen de la reciente evolución de la pobreza en términos de ingreso sugiere un desempeño sin mucho brillo. Drèze y Sen representan la primera interpretación cuando afirman que: "...no hay duda de que Costa Rica es uno de los casos exitosos más sobresalientes de las últimas décadas". Este análisis está respaldado por datos que demuestran que entre 1960 y 1980 "la esperanza de vida se elevó en una década hasta alcanzar los 73 años, cifra comparable a las de la mayoría de los países europeos" y que en los setentas "la disminución de la mortalidad infantil en un 70 por ciento durante una sola década (de 63 a 19 muertes por cada mil nacimientos vivos) podría ser un record de todos los tiempos, tanto más impresionante si se considera que se partió de un nivel de mortalidad relativamente bajo" (Drèze y Sen, 1991, p. 240-244)[1]. Aún en términos de pobreza según ingreso, esta visión favorable es sostenida por autores como Piñera (1979), Fields (1980), Morley y Alvarez (1992) y Psacharopoulos, et al. (1993) para distintos períodos.

Datos recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevan a la segunda interpretación, en su Panorama Social de América Latina (1994) Costa Rica no aparece en la lista de los seis países

* Publicado en Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica: Serie Divulgación Económica No. 51 y también en José V. Cevallos (editor): Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Quito, Ecuador: PNUD, 1997.

** Mitchell A. Seligson es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Pittsburg, Juliana Martínez es candidata al doctorado en el Departamento de Sociología en la misma universidad y Juan Diego Trejos es profesor de Economía e Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

1 Traducción no oficial del texto original en inglés.

latinoamericanos[2] que han logrado reducir los índices de pobreza por ingreso a principios de la presente década. Además este informe señala que la pobreza en este país creció en 1992 en relación al año 1980 (CEPAL, 1994b: 5, 17-20). Estas cifras parecen contradecir la evaluación de Sen, pero en realidad reflejan tiempos e indicadores distintos.

Los datos presentados en este informe demuestran que una perspectiva de largo plazo como la de Sen es más adecuada para juzgar el grado de éxito de Costa Rica, en su lucha contra la pobreza. Aunque a continuación se presenta abundante información empírica que apoya esta perspectiva, debe observarse que nuestra propia lectura de los datos de la CEPAL corrobora el análisis de Sen. En los cuadros incluidos en el apéndice del informe 1994 de la CEPAL se observa que para los 13 países con datos disponibles para los noventas, el nivel de pobreza en Costa Rica para 1990 (24%) fue mucho menor que en el resto de los países y aún bastante menor que el promedio para América Latina en general (39%)[3]. De ahí que solo una interpretación de corto plazo puede llevar a la exclusión de Costa Rica de la lista de países con historias exitosas en la lucha contra la pobreza. Aún más, nuestro informe sostiene que el caso de Costa Rica debería ser considerado por otros países como un modelo a seguir debido a que ha alcanzado una reducción sustancial en los niveles de pobreza (medidos por la línea de la pobreza, y especialmente por la satisfacción de necesidades básicas), aún cuando todavía permanece, al igual que otros países centroamericanos, con una economía basada en la exportación de productos agrícolas. En consecuencia, las lecciones del caso costarricense son relevantes para otros países pequeños en América Central y el Caribe.

Este informe se desarrolla en tres partes: la primera considera la magnitud de la reducción de la pobreza; la segunda parte considera los mecanismos centrales para la reducción de la pobreza, y en la tercera parte se concluye con una explicación sobre la motivación para la reducción de la pobreza en Costa Rica. Se comienza con una revisión general de los datos de pobreza y de la magnitud de su reducción a lo largo del tiempo. La base de datos de pobreza en Costa Rica que se utiliza cubre el período 1961-1994 y es

2 Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela.

3 Argentina y Uruguay probablemente tienen niveles de pobreza menores, pero los últimos datos de la CEPAL para estos países a nivel nacional corresponden a 1986.

hasta donde se sabe la más completa hasta ahora recopilada. Luego, el informe se centra en los principales mecanismos para la reducción de la pobreza, específicamente, en dos sectores que se consideran claves en el caso costarricense: salud y educación. Asimismo incluye un análisis de los mecanismos de financiamiento de las políticas contra la pobreza en Costa Rica desde los setentas. El análisis se desplaza entonces de estos logros a una explicación tentativa de los factores sociales y políticos de largo plazo que motivaron a los costarricenses a emprender políticas exitosas contra la pobreza.

18.2. LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN COSTA RICA: 1960-1994

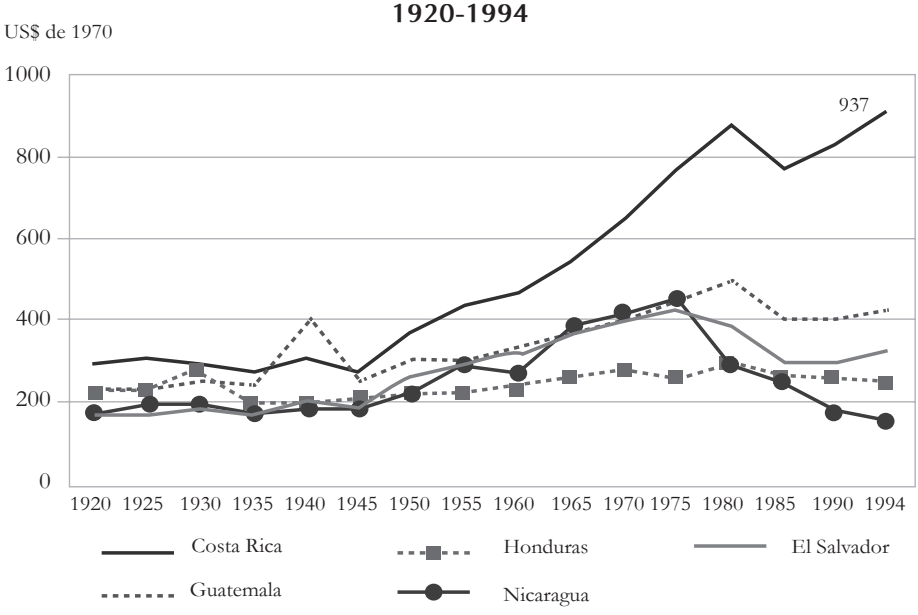
Aunque muchos ven a Costa Rica como "la Suiza de América Central," no hay duda de que este país ha sido y es relativamente pobre. De acuerdo al Banco Mundial, el país tiene ingresos en la categoría bajo-medio, con un PIB per cápita de $ 1,960 en 1992, lo que representa el 8.8% del ingreso per cápita de los países industrializados (World Back, 1994, p. 163)[4]. Las comparaciones con las potencias industriales no arrojan mucha luz en este caso, de ahí que aquellas con los países vecinos centroamericanos parecen más pertinentes. Gracias al excelente trabajo de Víctor Bulmer-Thomas, es posible disponer de datos del PNB per cápita para los países centroamericanos y para un largo período histórico (Bulmer-Thomas, 1989)[5]. Como se indica en el gráfico 18.1, en los años veinte Costa Rica era un país muy pobre, con un PNB per cápita (en dólares de 1970) de solamente $284, diferenciándose escasamente del resto de los países en la región. Sin embargo a partir de mediados de los cuarentas, y mucho más marcadamente en los inicios de los años cincuentas Costa Rica comenzó a diferenciarse de sus vecinos y a experimentar un fuerte crecimiento de su

4 En términos del PIB real, cuando el método PPP (Purchasing Power Parities) es usado, la brecha entre Costa Rica y los países industrializados no es tan grande como aquella obtenida de acuerdo al método del PIB basado en el tipo de cambio. De acuerdo al método PPP, el ingreso de Costa Rica en 1992 fue de $5.550, comparado a $23.120 correspondiente a los Estados Unidos, país con el PIB per cápita más alto. Debido a que las brechas de ingreso entre los pobres y ricos se reducen cuando el método PPP es utilizado, aquí seguiremos con el método del tipo de cambio, que es universalmente utilizado.

5 Las series de Bulmer-Thomas llegan hasta 1984 estas se extendieron hasta los noventas utilizando las estimaciones más recientes de la CEPAL.

PNB per cápita. Para 1994, éste duplicó el de Guatemala, su competidor más cercano en América Central, y fue cuatro veces el de Nicaragua, el país más pobre en la región en estos momentos. Adicionalmente, el gráfico 18.1 muestra claramente que aunque el PNB per cápita de Costa Rica declinó a comienzo de los años ochentas como una consecuencia de la crisis económica, éste comenzó rápidamente a recuperar el terreno perdido y para 1994 había superado el máximo alcanzado en 1980. En contraste, ningún otro país centroamericano ha logrado recuperarse totalmente y en el caso extremo de Nicaragua, el PIB per cápita ha caído a $170, alcanzando el monto vigente en 1920. En términos de ingreso promedio, Costa Rica ha logrado niveles muy superiores al resto de América Central.

FIGURA 18.1
AMÉRICA CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO PER CÁPITA. 1920-1994



Fuente: Bulmer-Thomas (1989) y CEPAL (1994-1995)

El crecimiento económico, sin embargo, no garantiza la reducción de la pobreza; por el contrario, en muchos casos el crecimiento económico puede afectar negativamente a algunos sectores y grupos de la población. A nivel mundial, existe una amplia evidencia que revela la existencia del fenómeno de

la "curva de la U-invertida" sugerido por Simon Kuznets. Este fenómeno consiste en el incremento de desigualdades durante las etapas más tempranas del crecimiento económico de un país, debido a que las consecuencias distributivas y redistributivas, aún no han sido alcanzadas[6]. Adelman y Morris (1973) encontraron que aquellos individuos ubicados en la base de la estructura social sufren un proceso de empobrecimiento en términos absolutos durante períodos de un fuerte crecimiento económico. Sin embargo, desde la publicación del influyente trabajo de Chenery (1974), se sabe que las desigualdades no son necesariamente una función del crecimiento en los países en desarrollo. En América Central, el rápido crecimiento económico asociado con la etapa inicial del Mercado Común Centroamericano no se tradujo en mejores condiciones de vida para la mayoría de la población. En último análisis podría decirse que la insurgencia y las guerras de los ochentas fueron producidas por una privación relativa creciente.

A diferencia de otros países centroamericanos, en Costa Rica el crecimiento económico y el uso de una política estatal con énfasis en la inversión en capital humano, especialmente en salud y educación, ha permitido una reducción sistemática de la desigualdad y de la pobreza. De acuerdo a un análisis de Taylor-Dormond, (1991: p. 133), la intervención del Estado en Costa Rica ha tenido el efecto de disminuir "la brecha de pobreza global en más de dos tercios... [y] no sólo ha hecho posible combatir la pobreza en el país, sino que es un elemento fundamental para la estabilidad social y el ejercicio de la democracia en Costa Rica"

Las fuentes de datos sobre la distribución del ingreso familiar en Costa Rica se presentan en cuadro 18.1. El dato más antiguo en la distribución del ingreso en Costa Rica corresponde a 1961. Desafortunadamente, para ese año, los datos existentes solo incluyen el Área Metropolitana, sin considerar el área rural costarricense. Los datos aquí presentados corresponden a una estimación realizada por la CEPAL (1987) para el conjunto del país a partir de una información base, por lo que los datos deben tomarse con cautela.

6 Para una explicación de la teoría de Kuznets, así como de evidencia empírica en apoyo de esta teoría, ver Seligson y Passé-Smith (1993).

CUADRO 18.1
FUENTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EN COSTA RICA

Investigación	Organismo Ejecutor	Año	Cobertura Geográfica	Período de recolección	Período de referencia de los ingresos	Concepto de ngreso investigado	No. Hogares en la muestra
Encuesta de ingreso y gasto familiares	DGEC	1961	Area Metropolitana	Abril, Mayo y junio	Mayo	ITD	483
La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos	IICE	1971	Nacional	Septiembre y noviembre	Octubre	ITB	2965
Encuesta de hogares sobre el Gasto Social	IICE	1983	Nacional	Enero	Año 1982	ITB	1200
Encuesta de Hogares sobre características socioecónomicas de las familias costarricenses	IICE	1986	Nacional	Agosto	Julio	ITB	2393
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	DGEC	1988	Nacional	Anual	Nov.87 a Nov. 88	ITBSA	3910
Encuesta de Hogares Inversión Social	MIDEPLAN	1992	Nacional	Diciembre Y Enero	Diciembre	ITBSA	2489

ITD = Ingreso Total Disponible del Hogar
ITB = Ingreso Total Bruto del Hogar
ITBSA = Ingreso Total Bruto sin alquiler imputado del hogar
DGEC = Dirección General de Estadística y Censo
IICE= Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica
MIDEPLAN = Ministerio de Planificación Nacional

Fuente: Juan Diego Trejos, 1995 con base en fuentes originales y CEPAL (1987).

A pesar de esta limitación, en 1961 la distribución del ingreso en Costa Rica fue bastante desigual; el 20% superior de la población obtuvo el 60% del ingreso. Esta cifra es menor que la de El Salvador (61%) y del Brasil (62%). Una década después, para la cual tenemos datos a nivel nacional, el 20 % superior de la población en Costa Rica solo obtuvo 51%, mientras que en Nicaragua llegó al 60%. De ahí que para 1970 la desigualdad del ingreso en Costa Rica, que hasta entonces había seguido un patrón similar a aquel de los países del Tercer Mundo en 1961, se parece más a la distribución existente en los países industriales tales como los Estados Unidos, en los que en 1960 el 20 % más rico obtuvo el

44% del ingreso[7].Desde 1971, la distribución del ingreso del 20 % más rico en Costa Rica no ha cambiado mucho, disminuyendo ligeramente al 49% en 1992 (último año para el cual existen cifras). Los datos de la distribución del ingreso en Costa Rica se resumen en el cuadro 18.2. Los datos más recientes del Banco Mundial (World Bank, 1994) para América Central muestran que Costa Rica se ha distanciado dramáticamente de sus vecinos centroamericanos. Las cifras del quintil superior son 63.5% para Honduras y para Guatemala 63%[8].

7 Los datos sobre la distribución del ingreso están bastante difundidos. Una base de datos comprensiva puede encontrase en Muller (1994).

8 Un buen indicador y para algunos la mejor expresión de la distribución global del ingreso es la porción del ingreso para el quintil superior. El coeficiente Gini representa la distribución del ingreso para el rango completo de datos y se utiliza generalmente para mostrar la igualdad/desigualdad global en la distribución. El coeficiente Gini para Costa Rica bajó de 0.50 en 1961 a 0.43 en 1992 (ver Cuadro 1a para los años restantes). Aquellos interesados en el estudio de la pobreza, algunas veces se centran en el 10 % o en el 20 % inferior. Se considera que estas cifras no son lo suficientemente confiables como para permitir conclusiones firmes; los individuos en el 20% inferior, aún en los países del Primer Mundo, ganan solamente una pequeña proporción del ingreso y en consecuencia una diferencia de un punto de porcentaje, aunque dentro del margen de error estadístico, podría significativamente cambiar la proporción del ingreso ganada por los grupos más pobres. Por ejemplo, las cifras más recientes del Banco Mundial para los Estados Unidos, indican que el 20% inferior ganó el 4.7% del ingreso, mientras que la cifra para Costa Rica es 4.9% (ver cuadro 1a). Para América Central, las cifras del Banco Mundial son: 2.7% para Honduras y 2.1% para Guatemala. Si estas cifras son confiables, ellas arrojan evidencia adicional del éxito relativo de Costa Rica en la redistribución de su ingreso, aunque nunca al nivel del éxito obtenido por Japón, donde el 20% inferior ganó el 8.7% del ingreso. (World Bank, 1994, p. 221)

CUADRO 18.2
COSTA RICA: ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES. 1961-1992

Quintiles	1961	1971	1983	1986	1988*	1992*
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10% más pobre	2,8	2,1	1,6	1,3	1,6	1,6
20% más pobre	6,2	5,4	4,7	4,3	4,8	4,2
20% siguiente	7,6	9,3	9,4	9,5	9,9	9,4
20% siguiente	9,5	13,7	14,0	14,4	14,8	14,5
20% siguiente	17,0	21,0	20,6	21,9	22,1	22,1
20% más rico	59,7	50,6	51,3	50,1	48,4	49,1
10% más rico	45,5	34,4	36,1	33,7	31,7	32,2
Coeficiente Gini	0,50	0,43	0,45	0,44	0,42	0,43
Ingreso promedio Mensual						
Colones corrientes	872	1.175	13.475	22.282	28.071	69.554
Colones de 1992	48.989	52.455	59.572	67.135	61.024	69.554

** No incluyen alquiler imputado*

Fuente: Juan Diego Trejos, 1995 con base en fuentes originales y CEPAL (1987)

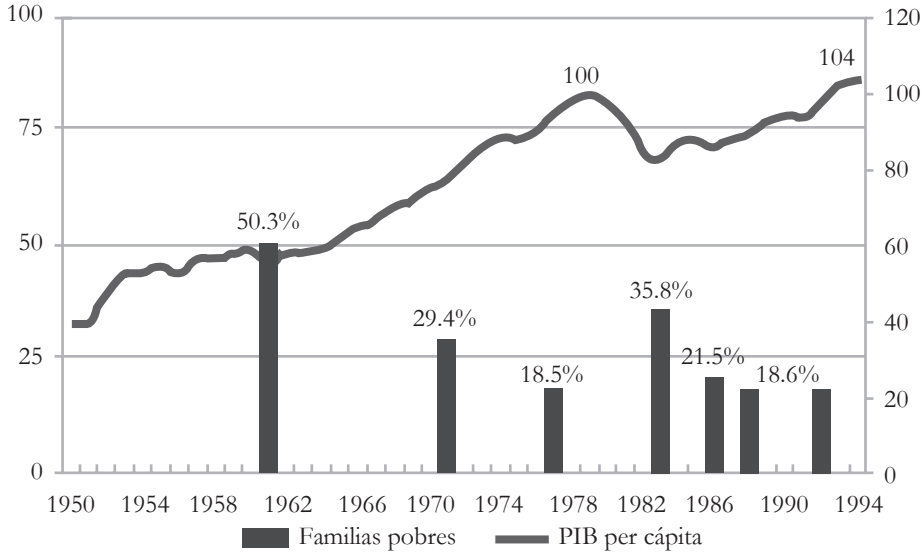
Los datos sobre la distribución del ingreso no se focalizan directamente en la pobreza. Teóricamente, es posible tener una distribución del ingreso altamente desigual y a la vez niveles bajos de pobreza. Los datos disponibles para el período 1961-93 son presentados en el gráfico 18.2 junto con los datos del PIB per cápita. El punto central de comparación es la cifra para el año 1961, que indica que el 50.3% de la población estaba debajo de la línea de la pobreza. Lamentablemente, no existen datos adicionales para este período. Sin embargo, la evidencia sugiere que la cifra existente es confiable. En 1983, con la recesión en la economía, la pobreza aumentó sustancialmente, para luego disminuir nuevamente cuando los niveles del PIB comenzaron a crecer otra vez. Adicionalmente, aún en la etapa más profunda de la crisis económica a

inicios de los ochentas, los niveles de pobreza nunca se aproximaron a aquellos en los primeros años de la década de los sesentas.

En relación a la crisis económica de inicios de los ochenta, es apropiado en este punto considerar su impacto y aquel del programa de ajuste estructural implementado como consecuencia de ella. Algunos estudios han demostrado que los programas de ajuste estructural en los países en desarrollo imponen una carga mayor sobre los pobres (Cornia, Stewart & Jolly, 1987; UNICEF, 1989). En marcado contraste, en Costa Rica la evidencia sugiere que los pobres no sufrieron desproporcionadamente (PREALC, 1990). A comienzo de los ochentas, cuando la crisis alcanzó su punto más agudo, los costarricenses de los grupos educacionales más bajos (es decir, sin educación o con educación primaria incompleta) vieron disminuir su ingreso en una proporción no mayor que la del resto del país. Cuando la recuperación económica comenzó, los hogares con menor educación obtuvieron un repunte en el ingreso real per cápita más alto que aquellos con mayor educación (Zuvekas Jr., 1992, p. 8)[9].

9 Zuvekas basó su análisis en estudios de la Academia de Centroamérica (Jiménez y Céspedes, 1990).

FIGURA 18.2
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL PRODUCTO PER CÁPITA 1950-1994



Fuente: IICE (1988) y Banco Central de Costa Rica

Para el período 1980-1990, Zuvekas recolectó no menos de ocho series temporales midiendo la reducción de la pobreza, incluyendo las series del Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, FLACSO, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica así como de la CEPAL. Sobre esta base, Zuvekas observa que solo los datos de la CEPAL muestran un incremento de la incidencia de la pobreza. Pero, según este autor, estas cifras son engañosas, puesto que se basan solo en dos años que tienen características particulares. El primero (1981) es el anterior al año en el cual la economía llegó a su punto más crítico, mientras que el segundo (1988) es el año en el cual los datos de DGEC y MIDEPLAN muestran incrementos temporales en la pobreza dentro del marco de una tendencia general declinante (Zuvekas Jr., 1992, p. 11). Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que examina siete series temporales sobre la pobreza en Costa Rica, demuestra que la pobreza se redujo durante el período de reestructuración, y que la recuperación económica favoreció especialmente a los grupos más pobres. (Morley y Alvarez, 1992).

Información detallada sobre la evolución de la pobreza en Costa Rica en años más recientes se muestra en el gráfico 18.3. Estos datos, en combinación con los datos presentados en el gráfico 18.2, revelan una clara tendencia a la reducción de la pobreza, lo cual apoya la conclusión de Sen. Considérese la línea de la pobreza presentada en el gráfico 18.3. La línea comienza en 1980, antes de que la crisis económica se hubiera manifestado, a un nivel de solamente la mitad de 1961. La pobreza creció en 1982-83 sustancialmente con la expansión de la crisis económica y rápidamente disminuyó en los años que siguieron inmediatamente, de forma tal que para 1987 el nivel de pobreza era aún menor que en los años anteriores a la crisis. Los niveles de pobreza permanecieron más o menos estables durante el resto de los ochenta, aumentaron temporalmente en 1991, y continuaron descendiendo a partir de 1992, alcanzando su nivel mínimo para el período considerado de 15.8% en 1994. Una segunda medida de la pobreza, que se incluye en el gráfico 18. 3 (la línea inferior en la Gráfica), es aquella que incluye solamente el ingreso al trabajo[10]. Por esta medida, el porcentaje de la población en situación de pobreza es menor que el señalado por la CEPAL, pero el patrón longitudinal es idéntico. Una vez más, para 1993, el último dato puntual en esta serie, la pobreza alcanzó un nivel mínimo de 13.2%. La tercera medida, la línea de la pobreza calculada de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[11], sigue el mismo patrón de las medidas anteriores, aunque se sitúan a un nivel superior en cada caso (ver barras de El gráfico 18. 3). Para 1994 las cifras de la línea de pobreza del BID también muestran que la pobreza alcanza el nivel mínimo para todo el período.

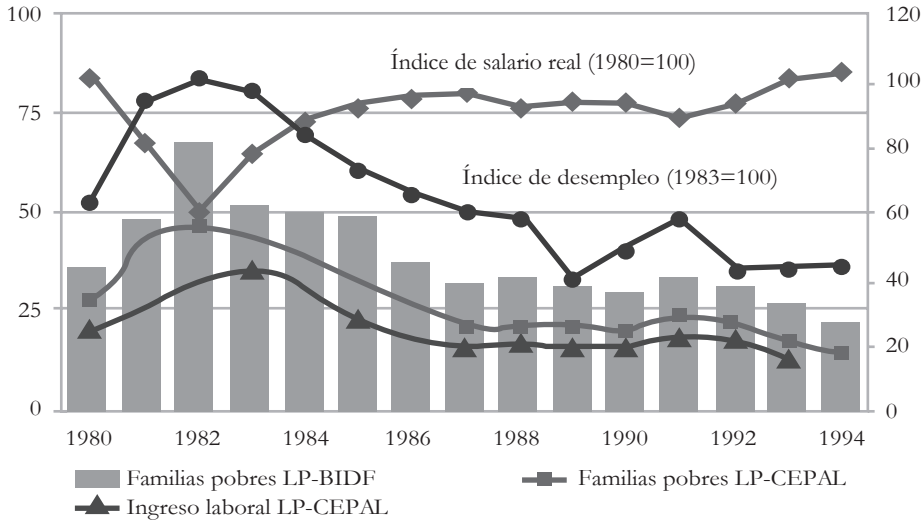
En el Gráfico 18.3 la evolución de la incidencia de la pobreza se completa con la información sobre desempleo y salario real, reflejando claramente su correlación. Esta correlación manifiesta la dependencia de la magnitud relativa de la pobreza al ciclo económico y a las políticas emprendidas en cada coyuntura. La pobreza se expande hasta 1982, en el contexto de la

10 La Encuesta sufre una modificación metodológica a partir de 1987 que introduce dificultades en la comparación de los datos. En particular, a partir de 1987 se empiezan a medir rubros adicionales de ingreso como transferencias e ingresos de capital. Una forma de aislar el efecto de estas agregaciones es remitirse al ingreso del trabajo o renta primaria.

11 La Dirección General de Estadística y Censos procesa la encuesta de hogares utilizando dos líneas de pobreza alternativas, las que han sido denominadas "del BID" y "de la CEPAL" debido al origen de su estimación inicial.

crisis precedido de un deterioro del salario real y de un incremento en el desempleo. Dentro de un ajuste expansivo (1983/86) el proceso de empobrecimiento se revierte gracias a una reactivación económica que permite recuperar el salario real y reducir el desempleo. La incidencia de la pobreza se estabiliza entre 1986 y 1990 en el marco de un proceso de promoción de exportaciones donde, si bien los salarios dejaron de crecer, el desempleo continuó reduciéndose.

GRÁFICO 18.3
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, EL SALARIO REAL Y EL DESEMPLEO 1980-1994



Fuente: DEGyC Encuesta de Hogares

Los primeros años de los noventas muestran un repunte de la pobreza en 1991, en el marco de un proceso de estabilización más ortodoxo, proceso que se revierte a partir de 1992 (Trejos, 1995). Si bien estos resultados no son inconsistentes con los de la CEPAL (1994), ésta al utilizar solo unos puntos temporales, interpreta una tendencia que no se sostiene cuando se toma en cuenta un número mayor de observaciones.

Como se indicó esta evolución se corrobora utilizando distintas líneas de pobreza (Gráfico 18.3). También se mantiene cuando la comparación se circunscribe a un concepto de ingreso más limitado, como lo es la renta primaria, que es el concepto de ingreso que posibilita la mayor comparabilidad en la serie mostrada. Cabe señalar que la tendencia se mantiene aún si se incorporan ajustes en los ingresos para eliminar o aminorar su subestimación[12].

Finalmente, los datos de líneas de la pobreza del Banco Mundial no incluidos en el gráfico 18.3, muestran que para 1986 el porcentaje de la población viviendo en pobreza (24%) era cerca de la mitad del porcentaje de la población pobre en 1971 (45%), cuando las series del Banco Mundial comenzaron a ser estimadas[13].

La combinación de datos sobre crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza, indican claramente que Costa Rica ha logrado reducir las desigualdades y aminorar la pobreza, al mismo tiempo que ha experimentado un crecimiento económico sustancial. En ninguna otra parte en América Central ha sido posible obtener crecimiento con igualdad y en general la tendencia en el Tercer Mundo ha sido crecimiento con desigualdad y pobreza (Chenery, 1994).

18.3. LOS MECANISMOS CENTRALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Un crecimiento económico que genere empleos de calidad es una condición necesaria pero no suficiente para combatir exitosamente la pobreza. Para ello se requiere, además, de una política social activa que ataque las causas de la pobreza y aumente las oportunidades de los pobres para participar y beneficiarse de ese crecimiento económico.

Costa Rica lo ha entendido así y desde muy temprano inició, dentro de un marco de estrechez económico, importantes esfuerzos por desarrollar y generalizar el acceso a servicios sociales básicos para el combate a la pobreza

12 No obstante, como las Cuentas Nacionales sufren de un mayor rezago, estos ajustes están disponibles hasta el año de 1992, por lo que las estimaciones no se incluyen en dicho gráfico.

13 Los datos son tomados de Morley y Alvarez (1992).

como aquellos de salud y educación. Estos esfuerzos comprendieron la implementación de políticas selectivas que buscaron incluir efectivamente a los grupos pobres en las redes universales de servicios.

Los éxitos alcanzados fueron descriptos en la primera parte de este documento en términos de mediciones de pobreza por insuficiencia de ingresos. No obstante, los resultados son más dramáticos si se evalúan en términos de indicadores del mejoramiento en la calidad de vida de la población, al punto que, según un reciente informe del PNUD (1995), Costa Rica se ubica en el primer lugar en cuanto a desarrollo humano de América Latina.

En esta sección se documentarán los logros alcanzados, se analizará cómo el país promovió la generalización del acceso a los servicios sociales básicos, y se extraerán lecciones de política para países con un menor desarrollo social.

18.3.1. LAS POLÍTICAS DE SALUD[14]

Costa Rica tiene una esperanza de vida de 76 años y una mortalidad infantil de 13,7 por cada mil niños nacidos vivos. En marcado contraste el resto de América Central tiene una esperanza de vida de 66 años y una mortalidad infantil de 47 por mil niños nacidos vivos (CEPAL, 1995:7,14)[15]. Mientras a comienzos del siglo los costarricenses podían aspirar a vivir 35 años y solo el 15% de ellos llegaba a los 70 años de edad, quienes nacen en la presente década pueden esperar a vivir 76 años y solo el 15% no alcanzarán los 70 años. Si bien es cierto que la esperanza de vida ha aumentado en todo el mundo, lo sobresaliente es que en Costa Rica esta ha alcanzado la de los países desarrollados, a pesar de que su ingreso per cápita es aproximadamente un octavo del

14 La presente sección se basa en la bibliografía existente y en entrevistas realizadas al personal de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), del Ministerio de Salud y de las cooperativas médicas. Los autores agradecen a las autoridades y personal técnico de estos organismos por su colaboración.

15 No incluye Panamá, país que tiene una esperanza de vida de 73 años y una tasa de mortalidad infantil de 25/1,000). Los países centroamericanos presentan un rango de entre 65 años (Guatemala) y 67 años de esperanza de vida al nacer (Nicaragua) y de entre 43/1.000 niños nacidos vivos (Honduras) a 52.2/1.000 (Nicaragua) (CEPAL, 1995:14).

total de estos países (Caldwell, 1986:172). Ocupando el sétimo lugar en materia de ingresos en América Latina y el Caribe, supera a la mayoría de los países más ricos en normas de salud y protección de la población en situación de pobreza (Mesa-Lago, 1992: 108).

El análisis que sigue mostrará que los logros excepcionales, en materia de salud fueron, principalmente, el resultado de las políticas públicas implementadas durante la década de 1970[16]. Estos logros no requirieron de un redireccionamiento masivo de la inversión pública y social del país, sino de una prudente y oportuna intervención de políticas de salud relativamente convencionales. En este sentido, en comparación con Cuba, que también logró condiciones de salud del primer mundo con una economía de país pobre, Costa Rica fue capaz de alcanzar estos resultados sin reorientar los recursos previamente destinados a otras áreas de política social.

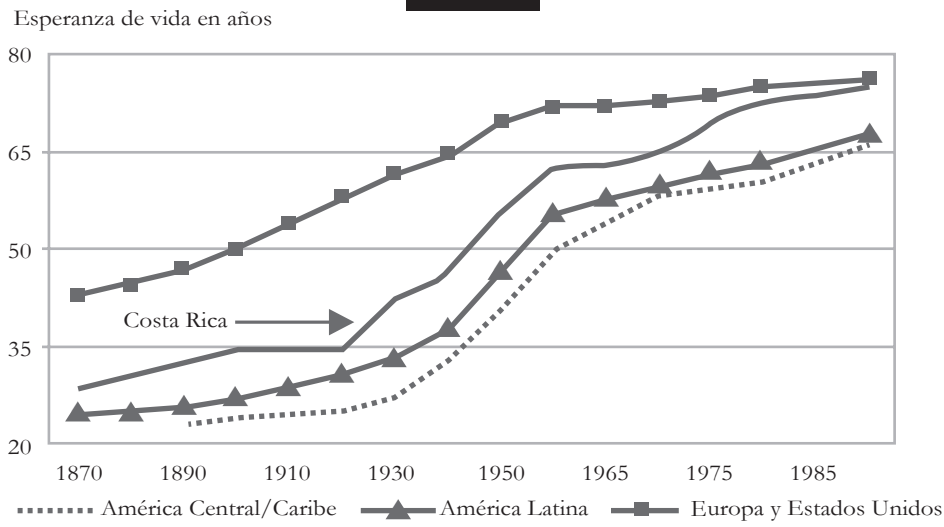
Los logros

Entre 1870[17] y los años sesenta, la esperanza de vida de la población costarricense evolucionó en forma similar a la del resto de los países centroamericanos y a la de América Latina en su conjunto. Sin embargo, tal como lo muestra El gráfico 18.4, durante la década de 1970 el país se apartó del patrón regional y se acercó al de los países más desarrollados (Rosero-Bixby, 1983:41).

16 Si bien Costa Rica ha mostrado condiciones de salud superiores a las promedio de la región desde fines del siglo pasado, es a partir de los setentas cuando los mejoramientos en las condiciones de salud se alejan de los patrones regionales.

17 Este es el primer año para el cual se tienen datos.

GRÁFICO 18.4
ESPERANZA DE VIDA EN COSTA RICA EN PERSPECTIVA COMPARATIVA: 1970-1990



Fuente: Rosero-Bixby, 1983

En efecto, durante esta década la esperanza de vida aumentó de 65 a casi 73 años y tuvo como principal causa la caída de la mortalidad infantil del 67 al 21 por mil de los niños nacidos vivos (Rosero-Bixby, 1985:34). Esta ganancia es aún más extraordinaria si se tiene en cuenta los ya altos niveles de esperanza de vida alcanzados (Rosero-Bixby, 1983:41) y los también bajos niveles de mortalidad iniciales (Caldwell, 1986:181; Sáenz, 1989:244)[18].

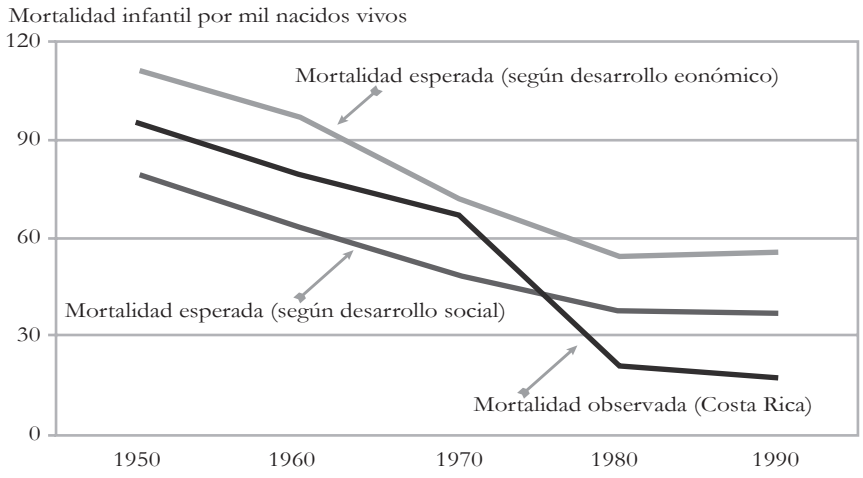
El mejoramiento de las condiciones de salud de la población ha sido más acelerado durante períodos de expansión que de estancamiento económico. Sin embargo, el rápido crecimiento económico del país durante las últimas cuatro décadas, aunque excepcional en América Latina y en el mundo (Rama, 1994)[19], no puede dar cuenta de la mejoría de las condiciones de salud

18 Mientras en países desarrollados tales como Francia, Inglaterra y Suecia el descenso de 63,3 a 18,4 niños por cada mil nacidos vivos se produjo en más de tres décadas, Costa Rica lo logró en menos de una (Sáenz, 1989:3). La reducción anual de la mortalidad infantil que era de 2.3% entre 1955 y 1972 fue seis veces mayor entre 1972 y 1980 (Rosero, 1985:15).

19 El Producto Bruto Interno (PBI) costarricense registró un crecimiento promedio del 5% anual que llegó a ser del 6.5% anual entre 1961 y 1979 (González-Vega y Céspedes, 1991:28).

durante la década de 1970. Entre 1972 y 1980, la caída de mortalidad infantil fue tres veces mayor a la esperable en función del índice de crecimiento económico (ver gráfico 18.5)[20]. Mientras la caída esperable era del 20 al 25% de lo niños nacidos vivos, la caída observada fue de un 69% (Rosero-Bixby, 1991). El desarrollo económico explica sólo un 22% de la caída de la mortalidad infantil durante la década. Las políticas de salud explican el resto de dicha caída y el que por primera vez en la historia del país la mejora de las estadísticas vitales haya dejado de estar exclusivamente asociada al desarrollo económico y haya reflejado el resultado de políticas sociales del Estado.

GRÁFICO 18.5
EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL OBSERVADA Y ESPERADA EN CORRESPONDENCIA CON EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1950-1990



Esperada= Resultados de regresión múltiple
Fuente: Rosero-Bixby, 1983

20 El índice de desarrollo económico utilizado por Naciones Unidas y desarrollado por Mauldin & Berenson (1978), incluye variables tales como producto per cápita, consumo de energía per cápita, producto industrial, etc. Ver Rosero - Bixby y Mata (1988) para una detallada presentación de indicadores y valores observados.

18.3.2. LAS ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación estatal en el área de salud comenzó en la década de 1920 con la creación del Ministerio de Salud (MS). Tuvo un nuevo impulso en los años 40 con la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y sufrió una radical transformación en los años 70 cuando se universalizó el seguro social, se especializaron las funciones de las instituciones y se asignaron recursos adicionales que se canalizaron a los grupos de menores recursos (ver Rosenberg, 1983; Miranda, 1994 [1988]; Asís Beirute y Piedra, 1994:37-40).

En esta década se elaboró el Primer Plan Nacional de Salud (1971) y se promulgaron las leyes de Universalización del Seguro Social (1971), de Traspaso de hospitales del MS y las Juntas de Protección Social al Seguro Social (1973), y la ley General de Salud (1973). Además se creó el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) que comenzó a captar fondos para programas de asistencia social a población de escasos recursos.

Estas políticas se llevaron adelante bajo los lemas de "guerra contra la miseria" (1970-74) y "cierre de la brecha social" (1974-78). Como resultado de éstas, la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) de la CCSS pasó del 47% en 1970, al 60% en 1975 y al 76% en 1980. La incorporación de la población a los servicios de salud del sistema de seguridad social alcanzó el 85% de la población en 1992 y desde entonces esta cifra ha sido estable (Asís Beiture y Piedra, 1994:46).

A comienzos de la década de 1970 la causa principal de muerte de los costarricenses era por enfermedades infectocontagiosas (Trejos y otros, 1994:80). En ese contexto, los programas de atención primaria lograron un alto impacto combinando acciones de vacunación y control pre y post- natal, junto con acciones de saneamiento ambiental y de mejoramiento nutricional [21]. Estos programas se expandieron muy rápidamente a una población que previamente no tenía acceso a los servicios de salud y antes del fin de la década cubrían el 60% de la población nacional, 98% de la población rural dispersa y 40% de la población urbano-marginal (Rosero-Bixby, 1983:50).

---

21 Las acciones de saneamiento tuvieron un menor peso relativo dado que el país había alcanzado ya una amplia cobertura (Rosero-Bixby, 1983). Por una discusión acerca del relativamente bajo impacto y mucho más alto costo de las acciones de nutrición cuando se comparan con las acciones de atención primaria, ver Rosero-Bixby y Mata (1988).

El análisis multivariable realizado por Rosero-Bixby demuestra que 2/3 partes de la mejora de las estadísticas vitales de los costarricenses durante la década de 1970 se debieron a las políticas de salud implementadas entonces. Los programas de atención primaria explican el 41% del descenso de la mortalidad infantil, mientras que el de atención secundaria (centros de salud, atención ambulatoria y hospitales regionales) explica el 32% (Rosero-Bixby, 1985:28)[22].

En las áreas geográficas en las que la atención primaria tuvo un mayor efecto en la reducción de la mortalidad infantil, la atención secundaria cumplió un papel complementario (Miranda, 1994[1988]). Por esta razón, cuando se controla el efecto de la expansión de servicios de nivel primario, el efecto de los servicios de atención secundaria básicamente desaparece (Rosero-Bixby y Mata, 1988)[23].

Como resultado de estos programas se logró reducir la brecha social existente tanto entre zonas rurales y urbanas como entre cantones[24]. A comienzos de la década la mortalidad infantil era de 71 y 59 por mil niños nacidos vivos, en las zonas rurales y urbanas, respectivamente (Rosero-Bixby, 1983:1). En marcado contraste, en 1983 las únicas tasas sustancialmente por encima del promedio nacional se encontraban en pequeños poblados en los que la atención primaria aún no había logrado una cobertura significativa (Rosero, 1983:55). Por su parte, la mortalidad infantil en los cantones de menor desarrollo económico y una cobertura de atención primaria de más del 75% se redujo del 80 al 16/1.000 niños nacidos vivos en tan solo diez años (ver cuadro 18.3).

---

22 El poder explicativo de estos factores se mantiene aún cuando se controlan las restantes variables incorporadas en el modelo, tales como el nivel socio-económico inicial de las familias y el descenso de la fecundidad (ver Rosero-Bixby, 1985). El descenso de la fecundidad explica un 5% de la caída de la mortalidad infantil. Si se considera que este descenso refleja intervenciones en salud, principalmente acciones de planificación familiar, las políticas de salud explican alrededor de las 3/4 partes del descenso de la mortalidad infantil (Rosero-Bixby, 1985:27).

23 Distinguir el impacto relativo de la atención primaria y secundaria presenta una seria dificultad metodológica dado que parte de las actividades del primer nivel consiste en referir pacientes al segundo nivel. Esto quiere decir que aún cuando el impacto del segundo nivel desaparezca cuando se "controla" por el primero, el impacto de éste último de por sí incluye la actividad de referencia al segundo nivel. Hasta el momento no existen evaluaciones del impacto relativo de las acciones de nivel primario y secundario, respectivamente.

24 El cantón es una unidad político-administrativa intermedia que pertenecen a una de las 7 provincias en las cuales está dividido el país.

CUADRO 18.3
TASA DE MORTALIDAD EN LOS CANTONES AGRUPADOS SEGÚN COBERTURA MEDIA DE LOS PROGRAMAS DE SALUD RURAL Y COMUNITARIA

Cobertura(%)	Tasa por 1.000		Descenso anual (%)	
	1968-69	1979-80	1965-72	1973-80
0-9	49	21	8	7
10-24	49	19	8	7
25-49	64	23	3	14
50-74	76	22	4	15
75-100	80	17	5	16

Fuente: Rosero-Bixby, 1983

En síntesis, tal como lo demuestra el análisis de Rosero-Bixby, en esta etapa los programas de atención primaria independizaron la reducción de la mortalidad infantil del desarrollo económico de las regiones (medido en términos de consumo per cápita), aún cuando se tengan en cuenta factores tales como educación, fertilidad y desarrollo económico (Rosero-Bixby, 1985; Drèze y Sen, 1989).

Aunque los logros de los años 70 fueron notorios, la crisis económica que sufrió el país entre 1980 y 1982 y las políticas de estabilización y ajuste económico que le siguieron redujo el gasto social per cápita y cambiaron su composición en detrimento del sector salud (ver cuadro 18.4). Los programas destinados a población de escasos recursos, tales como los de atención primaria, se vieron especialmente afectados ya que sus gastos se redujeron en un 20% (Trejos y otros, 1994:10), obligando a tomar medidas tales como espaciar la frecuencia de las visitas domiciliarias, dejar puestos vacantes en casos de retiro, intentar cubrir la misma población con menos centros de salud, así como también aumentar la proporción del gasto en retribuciones salariales en detrimento de los gastos operativos.

CUADRO 18.4
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS MOVILIZADOS POR EL SECTOR SALUD. 1950-1990

Gasto en salud	1950	1960	1970	1980	1990
Per cápita (US$ 1970)	7,7	14,2	36,7	65,3	56,5
% PBI	6,5	4,9a	6,1b	8,7	8,4
% Gasto público social	76,2	55,7a	37,0b	36,9	37,2

a/ Corresponde a 1958
b/ Corresponde a 1971

Fuente: Garnier y otros, 1995.

Si bien en general la reducción de los recursos tendió a afectar más la calidad de los servicios sociales que su cobertura (Sanguinetty, 1988; Banco Mundial, 1990, Sojo, 1994), en el caso de los programas de atención primaria esta sí se vio afectada. Estos programas vieron reducido su presupuesto en un 20% (Trejos y otros, 1994:10) y debieron tomar medidas tales como espaciar la frecuencia de visitas domiciliares, dejar puestos vacantes en caso de retiro, y cubrir un igual o mayor número de personas con menos centros de atención. Como resultado, el programa de salud comunitaria disminuyó su cobertura de 54% en 1980 a 40% en 1983 (Memorias del MS, varios años).

Aún así, a lo largo del período los programas de atención primaria lograron amortiguar el impacto de la crisis sobre los grupos más vulnerables de la población (Ugalde, 1992:102), los cuales si bien no mejoraron, lograron mantener las condiciones de salud alcanzadas durante la década anterior (Güendell y Trejos, 1994).

Durante esta década la crisis económica estimuló el ensayo de nuevos modelos de atención que permitieran disminuir costos y aumentar la eficiencia de los servicios de la CCSS (Trejos y otros, 1994). Estos programas se basaron en algún tipo de participación privada en la prestación de los servicios y se trató de los programas de medicina de empresa, de medicina mixta y de cooperativas médicas, todos financiados por la CCSS como parte del SEM. Si bien los dos primeros han mostrado algunos resultados tanto en materia de reducción de costos como de aumento de eficiencia (Miranda, 1994[1988]; Mesa-Lago, 1992), el modelo cooperativo es el único potencialmente relevante para la población de escasos recursos, en especial de la cooperativa pionera COOPESALUD[25].

En la década de 1990 Costa Rica inició una reforma del sector salud que readecua y replica aspectos importantes de los programas de atención primaria de la década de 1970 y del modelo cooperativo iniciado en la década de 1980. Asimismo, la jeraquización de la atención primaria y la continuidad estratégica que esta significa en materia de políticas de salud pública, se ha buscado combinar con una adecuación de las acciones incluidas en este nivel de atención capaz de dar respuestas al nuevo perfil epidemiológico de la población costarricense[26].

Efectivamente, el aumento de las enfermedades propias del "primer mundo" demanda sistemas más complejos, diversidad de recursos humanos y complejidad tecnológica, los cuales tienden a aumentar los costos del sistema. Por esta razón, la actual reforma del sector prioriza programas de prevención en el nivel de atención primaria que pueden reducir la exposición de la población a los factores de riesgo (Bobadilla y otros, 1991 citado en

25 El programa de medicina mixta solo provee servicios curativos y exige de un poder adquisitivo que no se corresponde con las necesidades de la población de escasos recursos. El programa de medicina de empresa solo es aplicable a empresas grandes en las que predomina población que está por encima de la línea de pobreza.

26 Costa Rica se encuentra viviendo una transición epidemiológica por la cual las enfermedades infecto-contagiosas han disminuido su peso relativo y las enfermedades cardiovasculares, degenerativas y por accidentes, lo han aumentado. A pesar de que ha habido una contracción en los recursos disponibles, las políticas de salud costarricenses no han fomentado hasta el momento una competencia entre patologías pre y post transición epidemiológica (Sojo,1994:20).

Sojo, 1994:20; Miranda, 1995:29)[27] y cuyo paquete de servicios atiendan tanto a las enfermedades típicas del "Tercer Mundo" (como el cólera y la malaria) como a aquellas típicas del "Primer Mundo" (como el cáncer de útero).

Programas

El objetivo de los programas de salud en Costa Rica que han tenido o anticipan tener un impacto en la población de escasos recursos ha sido ampliar la cobertura de los servicios básicos de salud de carácter universal a la población de escasos recursos. Estos programas han buscado implementar técnicas sencillas y de bajo costo que los vuelve potencialmente aptos para formar parte de estrategias de salud destinadas a población en situación de pobreza bajo contextos de austeridad fiscal. A continuación se describen sus aspectos más importantes.

A. Salud rural y comunitaria

Estos programas definieron sus beneficiarios en función de un criterio de selectividad geográfica que permitió, por un lado, brindar servicios de atención primaria y, por el otro, facilitar los servicios de mayor nivel brindados en clínicas, hospitales regionales, hospitales nacionales, etc. Estos programas complementaron los servicios que el Estado ya ofrecía al conjunto de la población (Garniel y otros, 1995; Garniel e Hidalgo, 1991). Por lo tanto no se trató de programas focalizados en el mismo sentido en el cual este término ha sido utilizado para programas compensatorios implementados para paliar los efectos de la crisis y posteriores políticas de ajuste económico. Mientras estos últimos se refieren a programas transitorios cuyo objetivo es amortiguar situaciones de emergencia social, en Costa Rica el objetivo de los programas selectivos ha sido incorporar a la población de escasos recursos a las redes de servicios públicos de salud, educación y vivienda, considerados como un derecho social de todos los ciudadanos.

---

27 Se espera que como resultado de esta reforma el nivel de atención primaria tenga una mayor capacidad de resolver los problemas de salud de la población. Desde el punto de vista de los costos, se esperan que por esta vía, disminuya la cantidad de casos que llegan a las clínicas y hospitales, o, aunque el número de casos aumente, solo lleguen a los hospitales aquellos a los que no se puede dar respuesta en instancias menos costosas del sistema (entrevista).

Características generales

Cinco años antes de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzara la noción de "atención primaria" como estrategia para lograr "salud para todos" para el año 2000, Costa Rica lanzó el programa de salud rural (PSR)[28] El PSR comenzó a implementarse en 1973 con el objetivo de ampliar la cobertura a la población, que inicialmente no tenía acceso a la red de servicios de salud. Hasta entonces esta población solo recibía la atención de Unidades Móviles cuyo paquete de servicios era ocasional y limitado, legado a la atención de morbilidad (Vargas, 1993). Igualmente ocurría con grupos voluntarios y personal de erradicación de malaria (Vargas, 1993).

El PSR tuvo como antecedentes el Programa de Unidades Móviles Médicas (PUMM), el Servicio Nacional de Erradicación de Malaria (SNEM) y el "Hospital Sin Paredes" de San Ramón, un cantón rural al oeste de la capital del país. El PUMM manifestó claramente la voluntad política de extender la red de servicios a las áreas más remotas. El diseño y ejecución del SNEM le permitió al país contar con un grupo de expertos y técnicos con experiencia[29]. Además, sentó un precedente exitoso de colaboración institucional entre el MS, UNICEF, USAID y OPS[30]. Finalmente, el programa "Hospital Sin Paredes" proporcionó un modelo de atención integral y con énfasis en las acciones de carácter preventivo, educativo y de saneamiento. El modelo organizativo se basaba en puestos de salud descentralizados que ofrecían servicios de atención primaria. El PSR adoptó y extendió este modelo organizativo al resto del país.

A partir de 1976, el Programa de Salud Comunitaria (PSC) extendió este modelo de atención a áreas urbano-marginales que estaban sufriendo un

28 Costa Rica participó de dicho evento en Alma Mata en 1978, con un documento en el que se señalaba el cumplimiento de metas y desarrollo de instrumentos de política que en mucho se pareció a lo que luego la conferencia propondría al resto de los países en desarrollo (MS, 1978).

29 La propuesta fue elaborada e implementada en sus comienzos por el mismo equipo técnico que había implementado con éxito el plan de erradicación de malaria y que era integrado por técnicos del MS y de la Organización Panamericana para la Salud (OPS). Personal del equipo de campo de malaria fue en un principio el que inició la ejecución del proyecto (entrevistas).

30 A partir del éxito del SNEM, las cuatro entidades involucradas evaluaron el acuerdo e iniciaron un programa piloto de salud rural en áreas libres de malaria.

fuerte crecimiento demográfico debido a la migración de población rural al valle Central[31].

Tanto el PSR como el PSC realizaron acciones de vacunación; desparasitación, educación nutricional y para la salud; repartición de alimentos, letrinización y alcantarillado, y promoción de la organización comunitaria para apoyo de los programas.

Grupo objetivo y mecanismo de selección

El criterio de selectividad de estos programas fue geográfico. El PSR seleccionó población rural y rural dispersa (localidades con menos de 2000 y menos de 500 habitantes, respectivamente) y el PSC población urbano-marginal en su mayoría por población proveniente de zonas rurales[32]. La población objetivo de ambos programas correspondía a un 60% de la población total del país (Tomic, 1983). La meta era lograr una cobertura del 100% de esta población hacia finales de la década de 1970.

Para la selección de las zonas e instalación de puestos de salud se tomaron en cuenta factores tales como disponibilidad de vías de acceso, dispersión de las viviendas, situación epidemiológica, presencia de otras agencias del gobierno, y organización de la comunidad.

Organización institucional

El programa tuvo como unidad básica el área de salud en la cual se ubicó un puesto atendido por una auxiliar de enfermería y un técnico de salud especialmente capacitado a tales efectos. Cada área atendía entre 2.000

31 De acuerdo a la información recolectada, la razón para hacer del PSC un programa independiente del programa rural fue de tipo presupuestal dado que era más sencillo solicitar un nuevo presupuesto que duplicar el anterior. A fines de la década de 1970, sin embargo, estos dos programas se fusionaron en un solo departamento de atención primaria.

32 De acuerdo al censo de 1973, la población rural dispersa estaba constituida por 3.684 grupos poblacionales de menos de 500 habitantes, 574.000 personas, el 31% de la población del país mientras la población rural concentrada estaba constituida por 494 grupos poblacionales de menos de 2.000 habitantes, correspondientes al 22% de la población total del país. Por su parte, en 1976 la población urbana era de 857.644 personas, el 43% de la población del país.

y 3.000 personas[33]. Las áreas formaban parte de sectores, los cuales en un número variable, conformaban las regiones de salud. En cada una de estas áreas se coordinaban acciones entre los puestos, centros de salud y hospitales periféricos.

El radio de cobertura se determinó en función de la capacidad del personal para realizar visitas anuales a cada familiar. El trabajo se basaba en un "itinerario-calendario". La auxiliar de enfermería atendía el puesto y visitaba las familias más cercanas a este; entre tanto, el asistente de salud recorría el resto del área, volviendo al puesto a buscar vacunas y otros suministros.

Al igual que el PSR, el PSC definió áreas de salud, asignó personal para realizar visitas domiciliarias, y coordinó con los centros de salud del MS ya existentes (Jaramillo y otros, 1984:193). Los auxiliares aplicaban métodos simples de prevención y tratamiento y referían pacientes al centro de salud.

En 1973 el PSR tenía 70 puestos (19% de cobertura). Para 1975 el número aumentó a 140 (34% de cobertura) y se duplicó nuevamente para 1980 (cubriendo un 60% de la población objetivo) (Vargas, 1993:26). El PSC comenzó a operar con 18 áreas de salud en 1976 (10% de cobertura), duplicó las áreas de trabajo al año siguiente (21% de cobertura), y otra vez lo hizo en 1978 alcanzando, a dos años de su inicio, un 50% de cobertura (Memorias del MS, varios años).

Costos y recursos financieros

El PSR requirió recursos humanos (tanto asistencia técnica para diseño y conducción del programa como personal ejecutor), equipamiento e infraestructura. Un acuerdo entre el gobierno de Costa Rica y varias agencias de cooperación internacional le dio viabilidad técnica y financiera[34].

33 El número de casas por cada funcionario fue adaptado del "Hospital Sin Paredes" de San Ramón. En 1973 existía en San Ramón un puesto cada 1.000 habitantes (Serra y Ramírez Guier, 1985).

34 El PSR fue el resultado de un convenio entre la USAID, CARE, MS y varios Programas de las Naciones Unidas (UNICEF, UNESCO, PNUD, OPS). USAID proveyó fondos para el adiestramiento de auxiliares de enfermería. Tanto AID como CARE proveyeron fondos para la construcción para puestos de salud. UNICEF facilitó equipo clínico para los puestos de salud, refrigeradores, medios de locomoción, y fondos de adiestramiento para

Las fuentes principales de financiamiento de los programas de atención primaria fueron el presupuesto nacional y, a partir de 1975, el FODESAF. Este último fue crucial para darle sostenibilidad a las acciones, en particular las de alcantarillado, instalación de acueductos rurales y nutrición. Lamentablemente, en este momento no es posible conocer el total de los recursos invertidos.

Las comunidades participaron en la construcción de puestos de salud a través de sus asociaciones de desarrollo, especialmente donando terrenos y aportando mano de obra. También en este caso se carece de estimaciones que indiquen la magnitud de este aporte. Técnicos de los programas indicaron que el aporte comunitario podría haber sido de entre el 2 y el 5% de los gastos totales[35].

El gasto anual por beneficiario del programa en 1973 (el periodo de expansión) era de US $5,38 (a valores constantes de 1978). En 1975 había aumentado a US $7,28 y en 1980 descendió a US $6,62. Estos gastos incluyen aquellos del programa en dotación e instalación de bombas de agua y letrinas, la cual se intensificó a partir de 1976 (Vargas, 1993:25)[36].

A lo largo del tiempo la estructura de costos de ambos programas ha ido cambiando debido a los recortes del presupuesto de fines de la década de 1970, aumentando la proporción del gasto destinado a salarios (entrevista). Una estimación más precisa de los costos del programa y su evolución a lo largo del tiempo exigiría examinar estos cambios.

"asistentes de salud rural" y "promotores de salud". EL PNUD financió asistencia técnica de la OPS, la cual consistió en el trabajo de un médico y un ingeniero, becas para visitas a programas similares en América Latina y fondos para proveer material educativo para el adiestramiento del personal auxiliar (Ministerio de Salud, 1976).

35 El registro de la participación comunitaria en los programas de atención primaria financiados por el FODESAF se ha comenzado a realizar recientemente.

36 Uno de los cambios fundamentales a lo largo del tiempo ha sido en la estructura del gasto. A fines de los '70s, al estancarse y recortarse el gasto en salud adjudicado a estos programas, los servicios personales comenzaron a absorber un porcentaje cada vez más grande del total del gasto (entrevista). Una estimación más precisa de los costos del programa y su evolución a lo largo del tiempo exigiría examinar estos cambios.

Recursos humanos

La conducción de ambos programas estaba integrada por un médico especialista en salud pública, un ingeniero sanitario, un jefe de operaciones de campo y una enfermera profesional. Los equipos por áreas de salud del PSR estaban constituidos por una enfermera auxiliar y un asistente de salud rural. En el caso del PSC, aunque el programa también se inició con auxiliares de enfermería (11 meses de capacitación), estas fueron gradualmente sustituidas por asistentes de salud (entre 3 y 4 meses de capacitación) específicamente entrenados para estos programas (Vargas, 1993:12; Jaramillo y otros, 1984:194).

Control, monitoreo y evaluación

El modelo asignaba a los centros de salud ya existentes las funciones de programación, entrega de suministros, supervisión y orientación operativa de la atención provista por los puestos, así como también la responsabilidad de visitas periódicas. De esta manera se buscaba aprovechar la capacidad sanitaria ya instalada.

No existe evidencia cuantitativa del grado y forma de coordinación del nivel de atención primaria (puestos) con el nivel de atención secundaria (centros de salud, hospitales periféricos, clínicas), aunque se conoce que la referencia de pacientes tuvo un papel importante dentro de las propias acciones de atención primaria. El grado de desconcentración fue escaso. De acuerdo a los técnicos del programa, la verticalidad favorecía un aprovechamiento de la capacidad técnica, de ejecución y de coordinación dado que la pequeña escala del país permitía concentrar la ejecución y, al mismo tiempo, seguir de cerca la ejecución (Tomic, 1983; entrevistas).

Aunque en teoría el "itinerario-calendario" constituía una herramienta de planificación, coordinación y control de actividades en la práctica sirvió mucho más para el ordenamiento de las actividades a realizar, que para el control y evaluación de las tareas ya realizadas.

Logros y obstáculos

El logro principal de los programas de atención primaria fue su bajo costo y alto impacto tal como queda claramente demostrado por el trabajo de Rosero-Bixby. Si bien el modelo contemplaba la participación comunitaria, entre los obstáculos, se encuentra el haberle incorporado insuficientemente tanto como cofinanciadora de la infraestructura física, como en el control de los servicios.

B. Coopesalud

Durante la década de los años 80 se iniciaron nuevas modalidades de atención con el objetivo de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios (Zamora y Sáenz, 1995). De estas experiencias, las cooperativas representan un modelo de gestión privada dentro de los lineamientos del sistema nacional de salud y de financiamiento de la CCSS.

Existen tres cooperativas médicas prestando servicio en el Área Metropolitana. Entre estas, COOPESALUD fue la primera experiencia de contratación privada de servicios sociales por parte del Estado. Comenzó a operar el 1988 y actualmente atiende a unas 70.000 personas, mayoritariamente población urbano-marginal. El modelo de atención de la cooperativa fue posteriormente replicado, con algunas modificaciones, en las localidades de Tibás y Santa Ana.

El modelo de atención de la cooperativa incorpora los aspectos medulares de la atención primaria de los PSR y PSC, combinándolo con prestación de servicios de atención secundaria dentro del esquema de sistemas locales de salud (SILOS) OPS.

Características generales

COOPESALUD es una cooperativa autogestionaria[37] a la que la CCSS y el MS contratan para que provea servicios públicos de salud a personas

37 Esta figura jurídica refiere "aquellas empresas organizadas para la producción de bienes y servicios en las cuales los trabajadores que las integran dirigen todas las actividades de las mismas y aportan directamente su fuerza de trabajo con el fin primordial de realizar actividades productivas y recibir, en proporción de su trabajo beneficios de tipo económico y social" (Marín y Vargas, 1991:42).

residentes en el área geográfica de Pavas de la cual alrededor de un 90% está asegurada. Estos servicios se proveen a partir de un convenio con la CCSS que establece una canasta de servicios a ofrecer y una tarifa por cada habitante adscrito al área de cobertura de la clínica (Marín y Vargas, 1991:36; ATD, 1993).

El convenio establece que la CCSS pague a la cooperativa una tarifa por persona asegurada y por consulta médica, lo cual constituye una solución novedosa para reconciliar el interés social del Estado con el interés económico privado ya que cuanto más sana esté la población, menos comprometerá la cooperativa sus recursos (Fiedler y Rigoli, 1991:19; Sojo, 1994:39).

La cooperativa provee servicios de medicina general, especialidades generales, atención de emergencias, servicios de apoyo, consulta telefónica, programas de prevención y promoción, servicios odontológicos, medicina de empresa y visita domiciliaria. Si bien la cooperativa administra una clínica formalmente equivalente a las administradas por la CCSS, sus servicios constituyen una prestación ampliada de los servicios de estas clínicas (Marín y Vargas, 1991).

Grupo objetivo y mecanismo de selección

La población objetivo de COOPESALUD es similar a la que atendiera anteriormente el PSC. Sin embargo, dadas las características del distrito y el criterio geográfico de selección de beneficiarios, la cooperativa atiende también a alrededor de un 10% de población de ingresos medios-altos.

La población es altamente variable debido a la inmigración de zonas rurales y de países vecinos. Esta explosión demográfica, el porcentaje de indocumentados, y la ausencia de un censo de población desde 1984, generan una estimación poblacional que va desde 53.204 hasta los 80.000 habitantes[38]. Debido a esto, la cobertura es difícil de estimar.

38 Un reciente estudio de la CCSS estima el número de residentes en entre 53.204 y 63.456 (Zamora y Sáenz, 1995). COOPESALUD, por su parte, estima este número en más de 70.000 (Sistema de Evaluación Gerencial, COOPESALUD SRL).

Organización institucional

La atención se realiza en tres niveles: la clínica, los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS) y la visita domiciliaria, los cuales en su conjunto conforman un Sistema Local de Salud (SILOS). La clínica ofrece atención en las principales especialidades (medicina interna, obstetricia, otorrinolaringología, ginecología y cirugía menor ambulatoria) y los servicios de apoyo (farmacia, laboratorio y rayos X).

Los EBAIS son ocho y atienden de 3.000 o 3.500 personas en cada uno de los nueve sectores en los que está dividido el distrito. Cada uno está integrado por un médico general, un auxiliar de enfermería, uno o dos asistentes de atención primaria y una secretaria. El médico general ejerce la tarea de coordinación de cada equipo.

La atención primaria se planifica descentralizadamente siguiendo lineamientos generales para cada uno de los cinco programas de atención con que cuenta la clínica[39]. Con base en estos cada EBAIS desarrolla una programación y prioridades adecuadas a las características de la población atendida. En este sentido, el grado de descentralización logrado es mayor que el alcanzado por el PSR y el PSC. Los técnicos de atención primaria trabajan bajo la supervisión simultánea del médico, encargado de la supervisión administrativa, y una enfermera encargada de la supervisión técnica.

Además, COOPESALUD desarrolla actividades especiales para atender grupos en situación de riesgo como, por ejemplo, las ferias de salud, actividades de varios días durante las cuales se prestan un número de servicios simultáneos a población en condiciones de indigencia[40].

Costos y recursos financieros

La CCSS le cedió a la cooperativa una clínica nueva equipada en aproximadamente un 80% a cambio de la cual la clínica pagó, por una sola

39 Estos programas se organizan en entorno a poblaciones objetivo: atención materna, al niño, al adolescente, a los enfermos crónicos y a la tercera edad (COOPESALUD, 1993).

40 Las ferias tienen como antecedente actividades similares realizadas en el "Hospital sin Paredes" de San Ramón a comienzos de la década de 1970.

vez, un alquiler simbólico (Sojo, 1994:39). La cooperativa se encarga del mantenimiento de la planta física y, en los hechos, del equipo y mobiliario. Al mismo tiempo la cooperativa compra a la CCSS y al MS suministros médicos a precio de costo, y hasta un 15% de gastos administrativos.

El financiamiento de las cooperativas se basa en una fórmula de cálculo que estima el monto mensual como una función de la tarifa mensual per cápita por el número de personas adscritas a la clínica. Este monto se ajusta anualmente de acuerdo a un índice de crecimiento promedio, calculado en base a una variación porcentual anual de los índices de precios al por mayor, general de servicios, de productos químicos y farmacéuticos, y el salario promedio de la empresa privada (Fiedler y Rigoli, 1991:7-8). En 1994 la CCSS le pagó a COOPESALUD US $30 dólares por asegurado residente en su área de atención. De acuerdo con un estudio realizado recientemente por la CCSS, el gasto anual por habitante de COOPESALUD no muestra importantes variaciones comparado con el gasto de una clínica de control administrada por la CCSS. Al mismo tiempo, de acuerdo a este estudio, la disponibilidad total de recursos financieros fue mayor en las cooperativas que en las clínicas tradicionales (Zamora y Sáenz, 1994.). Un estudio anterior señalaba que el nivel de eficiencia y la relación costo-efectividad de COOPESALUD eran mejores que los de una clínica tradicional (Fiedler y Rigoli, 1991).

Si bien los estudios de costos proveen información útil, ésta es de difícil interpretación. En primer lugar, las cooperativas y las clínicas administradas por la CCSS presentan diferencias en el modelo de atención (preventiva y curativa en el caso de COOPESALUD), en el propio paquete de servicios (que incluye tanto servicios preventivos como de especialización y cirugía no ofrecidos por la CCSS), y en la cobertura efectiva (% de asegurados que resuelven su problema en niveles superiores de la red de servicios, trasladando costos hacia arriba). Estas diferencias dificultan la comparabilidad de las cooperativas con las clínicas tradicionales.

En segundo lugar los estudios realizados hasta el momento no tienen en cuenta la utilización efectiva que los asegurados hacen de los servicios de las clínicas, ni la transferencia de la demanda de éstas a niveles más altos de atención como producto de la baja capacidad de resolución de problemas de las clínicas administradas por la CCSS. Sería necesario entonces,

ponderar los costos de las cooperativas por el nivel de utilización de los servicios, el cual, como lo señalan las propias autoridades de la CCSS, es mayor en las cooperativas.

Descartando que sea necesario mejorar la medición y comparabilidad del gasto entre nuevos y viejos modelos de prestación de servicios, los estudios de la CCSS muestran que las cooperativas le cuestan más que las clínicas que ésta misma administra. Por esta razón, las autoridades de la CCSS consideran que la extensión del modelo está sujeta a modificar el mecanismo de financiamiento (Sojo, 1994:41).

Recursos Humanos

COOPESALUD cuenta con médicos (generales y especialistas), odontólogos, enfermeras, auxiliares de enfermería, promotores de salud, trabajadores sociales, educadores para la salud, inspectores de saneamiento ambiental, nutricionistas y personal administrativo, en total 245 trabajadores. Los técnicos de atención primaria son quince, distribuidos en los EBAIS y capacitados específicamente para ello. Si bien el cambio del personal de la cooperativa es muy bajo debido a incentivos salariales y ambiente laboral (Sojo, 1994:40), es más alta entre los técnicos de atención primaria, muchos de los cuales realizan esta tarea paralelamente a sus estudios de enfermería.

Participación comunitaria

La participación comunitaria fue muy intensa cuando la cooperativa comenzó a operar. A un rechazo inicial de la futura cooperativa, le siguió un gran apoyo llegándose incluso a realizar manifestaciones públicas para lograr la aprobación final del proyecto. Posteriormente, a través de las asociaciones de desarrollo y comités de salud, la comunidad ha participado en el préstamo y la donación de terreno y locales para la instalación de EBAIS así como también en actividades de prevención y educación realizados por los consultorios comunales. La comunidad también tiene representantes en el comité de vigilancia de la cooperativa y, en general, ante cualquier amenaza potencial a la cooperativa, ha sido categórica en su defensa de la misma. Este apoyo se manifiesta en los altos índices de satisfacción de los usuarios de la clínica (ver, por ejemplo, Zamora y Sáenz, 1995; Güendell y Trejos, 1994; Fiedler y Rigoli, 1991; Marín y Vargas, 1991).

Control, monitoreo y evaluación

La cooperativa cuenta con un Sistema de Información Gerencial que le permite planificar, controlar y monitorear sus acciones. Por un lado el sistema permite anticipar la oferta de acuerdo a perfiles poblacionales tales como sexo y edad, reemplazando así la estimación de gastos por acto médico. Por otro lado, posibilita monitorear la actividad de cada profesional y técnico en función de cumplimiento de metas (por ejemplo, número de consultas por mes, y recetas promedio) para, de esta manera, mejorar el desempeño durante la propia ejecución de las acciones.

Logros y problemas

COOPESALUD ha alcanzado altos niveles de cobertura, satisfacción de los usuarios y calidad de los servicios, mediante una forma de gestión innovadora, teniendo en cuenta la larga trayectoria de suministro directo de servicios del Estado costarricense (Trejos, 1991). Este modelo disminuye trabas típicas de la gestión pública para la entrega de servicios (Durán, 1993)[41] al tiempo que asegura el cumplimiento de los fines sociales, más aún, por el tratarse de una cooperativa que persigue, ella misma, tanto fines económicos como sociales.

Si bien no se ha estimado cuánto le costaría a la CCSS proveer directamente los mismos servicios, desde el punto de vista de la institución, hasta ahora la mayor deficiencia del modelo ha sido el no haber contribuido a reducir costos globales. Evidentemente, en un contexto de austeridad fiscal, mejorar la eficiencia no es suficiente[42]. La resolución de este problema requeriría tanto de una revisión de la fórmula de cálculo de tarifas y de la canasta de servicios, como de la población objetivo para la cual se costean estos servicios.

El impacto en las condiciones de salud de la población del área es difícil de medir debido a la dificultad de obtener datos confiables.

41 Tales como contratación de personal, salarios, motivación e incentivos, horarios, adquisiciones, remodelaciones, ampliaciones, etc. (Durán, 1993).

42 Como lo señala uno de los cuadros técnicos superiores de la CCSS, en un contexto de austeridad fiscal el objetivo no es necesariamente alcanzar el 100% de eficiencia (entrevista).

Para darle validez a la medición sería imprescindible contar con datos desagregados del distrito debido a la heterogeneidad e inestabilidad demográfica de algunas de sus áreas[43]. Sin embargo, las tasas actuales de mortalidad infantil del país, impiden trabajar con un nivel tan alto de desagregación[44].

Este modelo de gestión ha requerido que la CCSS cree mecanismos para cumplir su papel regulador y contralor de los servicios prestados por la cooperativa, los cuales aún son incipientes.

C. Equipos básicos de atención integral de la salud (EBAIS)

Cuanto más sofisticados los servicios, mayor es la utilización que la población, asegurada y no asegurada, hace de los servicios de la CCSS. Actualmente, solo un 20% del total de los gastos en salud se canaliza privadamente. Por lo tanto, el costo que paga la CCSS por su ineficiencia actual en los niveles de atención primaria y secundaria sobrecarga el nivel de atención terciaria (hospitales) que no sólo es más costosa sino que además genera una espiral por la cual los servicios decaen ante los cada vez mayores tiempos de espera, descuido de las relaciones médico-paciente, mala calidad de los medicamentos, etc. (Marín y Vargas, 1991). En este marco, la reforma del sector salud impulsa una modernización y una revisión de las políticas de financiamiento con el fin de aumentar la eficiencia en la administración de los recursos (CCSS, 1994).

Características generales

La reforma actual del sector salud en Costa Rica, incluye la creación de Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS), los cuales combinan características del PSR y del PSC, con aquellas del SILOS de

43 Hay que tener en cuenta que la población inmigrante que llega a Pavas trae consigo condiciones de salud del área de procedencia que atenúan el impacto de la clínica y lo hacen desigualmente de acuerdo a las áreas.

44 Para superar este problema, se recomienda agregar la mortalidad infantil en tríenos o más años. Esto no es posible en el caso de Pavas, sin embargo, porque o bien se cuenta solo con datos trienales agregados o bien se cuenta con datos desagregados para un solo punto en el tiempo (el primer cuatrimestre del año 1995).

Pavas[45]. Los primeros EBAIS comenzaron a operar en enero de 1995 en las zonas diagnosticadas como de emergencia social por el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) de la administración Figueres (1994-1998), con el objetivo de acercar los indicadores de salud de estas comunidades al promedio nacional.

Hacia mediados de 1995 existían ya 112 EBAIS. La meta es crear 918 en todo el país para fines de 1998 lo cual permitiría alcanzar una máxima cobertura y desconcentración del sistema. Asimismo, la provisión de servicios universales de bajo costo y alta efectividad debería aliviar la excesiva demanda en los niveles de atención secundaria (clínicas) y terciaria (hospitales).

Organización institucional

En cada área de salud funciona un EBAIS entre cada 4.500 y 5.000 personas, y uno o más equipos de apoyo. Cada EBAIS cuenta con un médico general, además del auxiliar de enfermería y un asistente de atención primaria tal como anteriormente en el PSR y PSC. Si bien tienen cobertura universal, en las zonas de población de ingresos medios y medios-altos, los EBAIS se crean para un número de hasta 10.000 asegurados[46]. Tanto los EBAIS como los equipos de apoyo ofrecen servicios de atención primaria. La atención propia del segundo nivel utiliza la red de salud existente, conformada por los centros de salud y las clínicas[47]. En algunos casos los equipos de apoyo cuentan con un médico de familia que les permite disminuir el número de referencias al segundo nivel. La coordinación de los EBAIS y los equipos de apoyo con el resto de la red de cada área de salud se realiza a través de las direcciones regionales de la CCSS[48].

45 Ver por ejemplo Marín y Vargas (1991), documento en el cual se explica la organización institucional de COOPESALUD en el marco de una organización de la salud del país por áreas en las cuales una sola autoridad sanitaria se encargase de administrar los SILOS.

46 Las direcciones regionales de quién CCSS/MS deciden sobre este punto en función de los antecedentes de los servicios en estas áreas.

47 El proyecto inicial incluía atención del segundo nivel en cada área (como en el caso de COOPESALUD). Sin embargo, esta propuesta fue rechazada durante las negociaciones con el Banco Mundial por considerarse que el costo era excesivo (entrevista).

48 Durante la fase actual de implementación, las direcciones regionales están participado de un proceso de planificación descentralizada que además pretende lograr una deflación de expectativas propias del contexto de austeridad fiscal.

Costos y recursos financieros

El componente del proyecto de reforma del sector salud que tiene que ver con la creación de los EBAIS ha recibido un préstamo del Banco Mundial de 80 millones de dólares, (sin incluir la contraparte nacional). El fortalecimiento de la infraestructura será financiado con la contrapartida y tiene como objetivo lograr una máxima desconcentración de los servicios que, al mismo tiempo, aprovecha la infraestructura existente. Para ello, tanto los EBAIS como los equipos de apoyo serán instalados en locales subutilizados (tales como centros de salud, clínicas u hospitales), o abandonados (tales como ex-puestos de salud).

Además, se requiere reparar 500 establecimientos, de los cuales solo 130 cuentan con financiación provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Los restantes serán financiados como aporte de la comunidad y de FODESAF, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). En los casos en los se requieren nuevos terrenos, éstos deberán ser donados por la comunidad.

Los componentes financieros y de fortalecimiento institucional del proyecto de reforma incluyen un programa de reducción de la evasión que acompaña la extensión de cobertura (Durán, 1995)[49]. Dado que existe el aseguramiento por el Estado el cual cubre a todos aquellos que no están en condiciones de contribuir al sistema, la cotización no es una barrera para recibir atención. Como parte de la política de "universalización contributiva" existe un proyecto de modificación del decreto que reglamenta la ley de aseguramiento por el Estado, el cual busca precisar quiénes son las personas asegurables por el Estado. Además, se quiere que el aseguramiento de los trabajadores independientes deje de ser opcional y comience a ser obligatorio, ya que constituyen un 20% de la PEA, de los cuales un porcentaje importante utiliza los servicios pero no contribuye al sistema.

49 Además de reformas administrativas y legales, se necesita un cambio cultural por el cual se perciba que los servicios no son gratis sino que se pagan entre todos los asegurados (entrevista).

No existe aún una estimación de los costos de la canasta básica de servicios ofrecidos por los EBAIS[50]. Sin embargo, y siguiendo la metodología de cálculo de costo-efectividad del Banco Mundial, se espera contar pronto con dicha estimación. En cualquier caso, y aunque no están definidos con precisión, los indicadores que serán usados para medir el impacto del programa se centrarán en las condiciones sanitarias de la población (niveles de mortalidad infantil y morbilidad, cobertura de vacunaciones, etc.), en la demanda de servicios de emergencia, y en la estructura de la demanda sobre el segundo nivel de atención.

Recursos humanos

La creación de los EBAIS supone un esfuerzo importante de capacitación de recursos humanos, la cual está a cargo del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISSS) dependiente de la CCSS. En particular, ha requerido la rápida capacitación de los técnicos de atención primaria. El entrenamiento básico es similar al que recibieran los asistentes del PSR y del PSC. Sin embargo, una diferencia importante es que los técnicos del EBAIS están habilitados para portar un paquete básico de medicamentos, arreglo al que se llegó mediante un acuerdo con el colegio de farmacéuticos. A junio de 1995 se habían capacitado 250 de estos técnicos y otros 250 se encontraban recibiendo dicha capacitación.

Paralelamente, el límite en materia de contrataciones que demanda la actual política de austeridad fiscal requiere de un proceso de reasignación geográfica del personal que es muy difícil de lograr, especialmente en el caso de los médicos. Como soluciones transitorias, en algunos casos se han asignado enfermeras obstétricas como coordinadoras permanentes de los EBAIS, apoyadas por médicos itinerantes asignados a varias áreas de atención.

---

50 De los tres componentes de la reforma, readecuación del modelo, fortalecimiento institucional, y financiamiento, el primero, que incluye la creación de los EBAIS, es el que está más avanzado (entrevista). Para el costeo de la canasta básica de servicios se utilizará la metodología costo-efectividad del Banco Mundial.

Control, monitoreo y evaluación

El proceso de reforma del sector salud es aún incipiente y los aspectos de control, monitoreo y evaluación están aún siendo definidos. Sin embargo, se pretende que sea la propia asignación de recursos la que tenga un papel central en este sentido. Actualmente se está desarrollando un sistema de asignación de recursos al primer nivel de atención que incluye el diseño de los productos, los pagos para su ejecución (per cápita u otros), los mecanismos de adscripción de la población a cada EBAIS, y los sistemas operativos que permitan sistemas de control y evaluación de resultados (CCSS 1995:7).

Logros y problemas

El impacto del nuevo modelo de atención no podrá ser evaluado antes del año de funcionamiento, es decir, enero de 1996 en el caso de los primeros EBAIS. Mientras tanto, es posible decir que el personal de algunas zonas nota una disminución de la demanda de servicios de la clínica, o dependiendo de los casos del hospital regional tanto en ingresos como en consultas a especialistas. Uno de los mayores obstáculos que los EBAIS podrían presentar es la reasignación geográfica del personal que se requiere.

Tal y como lo hicieran antes los programas de atención primaria, la actual reforma del sector salud, promueve una igualación de los servicios desde la propia "base" del sistema. Una vez que la población accede al nivel primario de atención, o bien se resuelve la demanda, bien se canaliza hacia los niveles superiores de atención. En la década 1970, tal estrategia cumplió un papel fundamental en la expansión de cobertura. Actualmente, esta misma estrategia podría mantener la ya muy alta cobertura, aumentar la calidad de los servicios, y mejorar la eficiencia del sector mediante un cambio en la estructura de la demanda de servicios del nivel secundario y terciario. Aún así, se trata de un modelo generador de demanda que requiere mantener un compromiso político y una alta inversión pública en salud.

18.4. LECCIONES DE LAS POLÍTICAS COSTARRICENSES DE SALUD

Los programas de atención primaria mencionados han logrado vincular efectivamente acciones de nivel primario con acciones de nivel secundario.

Sus logros se han sustentado en la inserción de sus acciones dentro de una red sanitaria que atiende a quienes requieren de servicios curativos de mayor nivel, especialmente cuando esta población depende del Estado para tener acceso a dichos servicios.

El impacto de COOPESALUD y de los EBAIS en las condiciones de salud de la población es aún difícil de medir. Sin embargo, si consideramos los logros alcanzados por los PSR y PSC y la continuidad en el modelo de atención entre aquellos y estos programas, podría esperarse que ambos mejoren las condiciones de salud de la población de escasos recursos.

Una pregunta que queda abierta es cuál sería su efectividad de no contarse con esta red sanitaria de nivel superior. De los tres programas presentados, COOPESALUD ofrece un modelo de atención adecuado para atender a la población rural o urbano-rural sin, o con un deficiente acceso a servicios de salud. El modelo EBAIS, por su parte, es implementable o bien como un programa selectivo destinado exclusivamente a población de escasos recursos, o bien como un programa universal destinado a proveer básicos a toda la población.

Asimismo, la implementación de estos programas requiere de la capacitación de personal técnico (preferentemente de la zona) y de una adecuada distribución geográfica de profesionales (especialmente médicos).

El financiamiento de los programas presentados es relativamente independiente del modelo de atención. Este podría provenir tanto exclusivamente del Estado a través de impuestos o de aporte tripartito, mediante fondos de cooperación internacional o financiamiento mixto que incluya participación comunitaria, organizaciones no gubernamentales, etc. Más aún, estos programas pueden potencialmente promover la administración de servicios públicos por parte de terceros, lo cual constituye una de las medidas propuestas por los expertos para racionalizar los servicios de salud en América Latina y aumentar la participación privada en ejecución del gasto social (ver Mesa-Lago, 1994:172).

Indudablemente, los logros que ha alcanzado Costa Rica en materia de salud se han basado en una voluntad política de incorporar a la población de escasos recursos a los servicios sociales a los que tiene acceso el resto de la población. Ahora bien, ¿qué aspectos de la experiencia costarricense podrían ser de

utilidad para el diseño de estrategias en aquellos países de la región con un menor grado de desarrollo social?

Modelo de atención

En primer lugar, el énfasis en la atención primaria le ha permitido al país igualar desde abajo el acceso a los servicios mediante su entrega a bajo costo. Al mismo tiempo, no hay que desconocer que estas políticas son generadoras de demanda y que, en parte, su efectividad radica en ser complementadas con el segundo nivel de atención y la red hospitalaria en general.

En segundo lugar, la atención primaria consiste en técnicas sencillas y de bajo costo, aún para poblaciones en las cuales coexisten viejas enfermedades con nuevas patologías. Sin embargo, el enfoque de atención primaria requiere de una alta colaboración de la población con los técnicos de salud. Esta puede ser resistida y/o volverse ineficiente si la población desconfía del sistema médico tal como puede ocurrir en condiciones de violencia social o política.

En tercer lugar, la viabilidad de la estrategia puede a veces depender de la anuencia de los colegios profesionales a compartir "nichos" de servicios que en principio les han sido exclusivos (como el caso de las acciones preventivas por parte de las técnicas de atención primarias, asistidas inicialmente por los auxiliares de enfermería).

Finalmente, cuanto más avanzada la transición epidemiológica, las acciones de atención primaria requieren de mayores grados de complejidad para lograr similares niveles de eficiencia. La opinión de los expertos en Costa Rica se encuentra actualmente dividida respecto a cuáles serán los efectos de la expansión de servicios de atención primaria en el país. Una hipótesis es que a mejor resolución en el primer nivel, menor presión sobre la consulta externa en el segundo. Otra hipótesis es que a mejor cobertura y detección de problemas de salud en el primer nivel, mayor presión sobre la consulta externa en el segundo.

Modelo de gestión

La prestación de servicios programados para pequeñas unidades geográficas ha sido efectiva en ofrecer servicios a población de escasos recursos. El área

de salud permite una combinación de principios de universalidad y selectividad mediante una clara delimitación geográfica de la población objetivo.

En tanto gestionadora de un área de salud, COOPESALUD representa una importante innovación en materia de suministro indirecto de servicios públicos. Si bien los costos actuales son relativamente altos para recomendar replicar este modelo, los costos reflejan, en gran medida, la falta de experiencia del Estado (en este caso la CCSS) para ejercer una función de financiación y regulación de servicios. Ninguno de los aspectos técnicos involucrados en aumentar la viabilidad financiera de las cooperativas (reconsideración de la fórmula de cálculo por asegurado atendido y de la canasta de servicios que ofrece la cooperativa) cuestiona el modelo de gestión como tal.

En este sentido, más que demostrarse la no viabilidad financiera de delegar la prestación de servicios a organizaciones privadas, las cooperativas muestran que esta debe ser paralela a transformaciones en el propio aparato burocrático que las regula, financie, da seguimiento y evalúa. De hecho, la existencia de las cooperativas ha demandado que la CCSS comience a desarrollar una práctica de seguimiento y control que no existía anteriormente. Más aún, la experiencia de la CCSS con las cooperativas puede ofrecer lecciones dada la tendencia actual a promover la asignación de recursos con base en objetivos como mecanismo de racionalizar el gasto público.

Participación comunitaria

Los programas presentados permiten, en teoría, un alto grado de participación comunitaria mediante el cofinanciamiento de infraestructura, el mantenimiento y el control de los servicios. COOPESALUD ha demostrado que es posible incorporar a la comunidad organizada en un grado mayor que los programas de atención primaria que le precedieron, al menos, de acuerdo a los pocos datos con los que se cuenta. La propia ausencia de información que permita estimar la magnitud del aporte comunitario en el gasto social mediante donaciones, trabajo voluntario, etc., evidencia la invisibilidad de la participación comunal. El interés actual por incorporar a las comunidades en la prestación de servicios sociales

se manifiesta en la preocupación por comenzar a documentar el aporte comunitario, tanto cuantitativa como cualitativamente.

En suma, en materia de servicios de salud destinados a la población de escasos recursos, los tres ejes del modelo costarricense son: el énfasis en la estrategia de atención primaria para la salud; la responsabilidad estatal en el control y financiamiento de los servicios; y todavía incipientes pero renovados intentos por incorporar a la sociedad civil organizada en las nuevas modalidades de gestión y control.

18.5. LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA

La educación es uno de los factores determinantes para la erradicación de la pobreza. Según el Banco Mundial, no existe programa social alguno, ya sea en países industrializados o en desarrollo, con mayor impacto a largo plazo en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza que las inversiones en educación. De acuerdo al Banco, si se educa a más gente por más largo tiempo, se logra tanto un aumento en la productividad como una distribución más equitativa de los ingresos. El incremento del promedio de años en educación se traduce en un ascenso del Producto Interno Bruto (World Bank, 1995, p. 4).

Distintos estudios en el ámbito local (Sauma y Hoffmaister, 1980; Rodríguez y Smith, 1994) corroboran cómo la probabilidad de pobreza de un hogar se reduce al aumentar la educación del jefe del hogar. Por ejemplo, Rodríguez y Smith (1994) encuentran que partiendo de una familia típica, que reproduce el perfil de la familia pobre, su probabilidad de pobreza se reduce en 10 puntos porcentuales si el jefe ha finalizado la primaria. La reducción en la probabilidad crece aceleradamente conforme aumenta la escolaridad. Similares resultados son encontrados en el ámbito latinoamericano (Psacharopoulos et al., 1993: 112), donde se observa una clara asociación entre la provisión de servicios de educación, el mejoramiento en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza.

La sociedad y el Estado costarricense lo han entendido así y desde los inicios de la vida independiente se desarrolló una política muy activa,

y poco común, por universalizar la educación básica y erradicar el analfabetismo[51]. Esta política ha seguido un proceso que podría mostrar las siguientes etapas: aumento de la cobertura para reducir el analfabetismo, ampliación de los años de escolaridad y mejoramiento de la calidad del servicio.

Los logros de la política de educación básica

El proceso de universalización de la educación primaria adquiere fuerza y permanencia a partir de los años 1885 a 1889, cuando accede al poder el grupo liberal y Mauro Fernández, quien fuera simultáneamente Ministro de Hacienda y de Instrucción Pública, introduce un conjunto de reformas educativas que permiten crear un sistema de educación nacional (Rama, 1994).

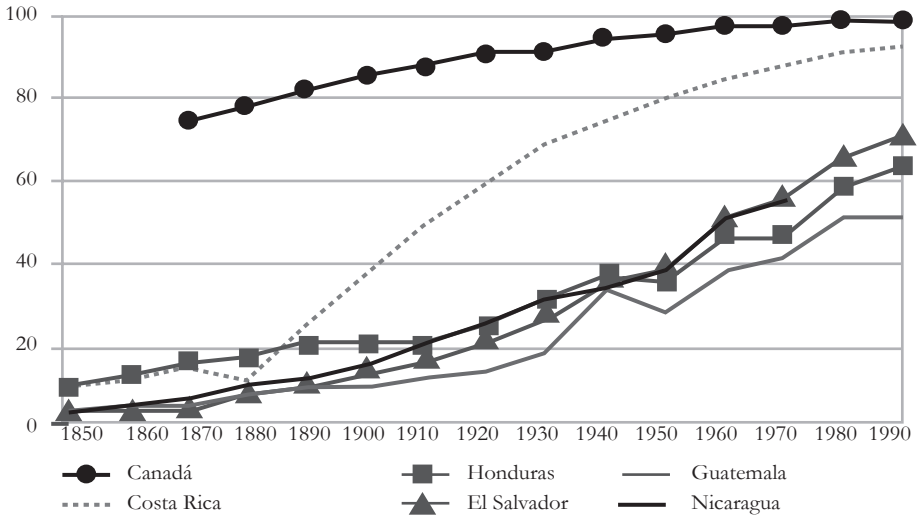
El gráfico 18.6 muestra claramente el impacto de estas reformas y de las políticas seguidas a partir del decenio de 1880. Antes de estos años, Costa Rica no se diferenciaba del resto de los países de la región. A partir de aquí muestra un salto impresionante que la ubica ya en la década de los treinta, en niveles de alfabetización cercanos a, por ejemplo, Canadá 50 años antes.

El resto de los países del área, si bien empiezan a mejorar posterior y más lentamente, muestra aún rezagos importantes. El Salvador, que ostenta el porcentaje de alfabetización mayor, tiene en 1990 una tasa similar a la que tenía Costa Rica 50 años antes (1930). Honduras tiene actualmente un grado de alfabetización similar al de Costa Rica a finales de la década de los veinte y Guatemala muestra grados de alfabetización similares a los de Costa Rica alrededor de 1915[52].

51 Rama (1994:33) señala que Costa Rica…."es la única sociedad en América Latina que, siendo fundamentalmente agrícola y rural, generalizó la alfabetización y la educación primaria.

52 Con posterioridad al 1970 no se disponen de datos confiables para Nicaragua, sin embargo es de esperar que presente una situación similar o quizás superior a la de El Salvador.

GRÁFICO 18.6
ALFABETISMO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS O MÁS. 1980-1990



Fuente: Vanhanen (1975), CEPAL (1985)

Visto este proceso de alfabetización al interior del país, como se presenta en el Cuadro 18.5 que incorpora las tasas de analfabetismo para la población de 10 o más años, se corrobora la fuerte mejoría que se da a través de todo el período de 120 años considerado. En la primera mitad de ese período, entre 1864 y 1927, el analfabetismo se reduce en un 74%, en tanto que en los 60 años posteriores la disminución es del 79 por ciento[53]. Desde una perspectiva de sexo, si bien la reducción es ligeramente mayor entre los hombres, las diferencias no son significativas y se revierten posteriormente, de modo que ya para 1950 prácticamente desaparecen y las tasas de analfabetismo no muestran diferencias por sexo[54]. Desde una

53 Aunque las reformas se inician en 1885, se toma como punto de partida el año 1864, para el cual existen datos detallados por zona y sexo de la población. De todos modos, tal como lo muestra El gráfico 18. 6, no se presentan variaciones en ese lapso.

54 A comienzos de los noventa, la alfabetización sigue siendo menor entre las mujeres en Guatemala (14% menor), El Salvador (7% menor) y Honduras (3% inferior), no se dispone de datos para Nicaragua (PNUD, 1994).

perspectiva regional, el esfuerzo inicial refleja un mayor énfasis urbano, sin embargo desde el inicio se presentan importantes mejorías en el ámbito rural, de modo que ya para 1927 esta zona muestra niveles de alfabetización superiores a los promedios nacionales de prácticamente todos los países de la región centroamericana en la actualidad. En cualquier caso, aunque el analfabetismo es bajo en la zona rural (10%), sigue siendo tres veces superior al mostrado en las zonas urbanas, lo cual sin duda continúa siendo un reto para el combate a la pobreza. La expansión de la educación básica actúa contra la pobreza en dos dimensiones. A nivel micro individual permite a la persona una mejor inserción al mercado de trabajo y el desarrollo de una actividad con mayor productividad y por ende mayor retribución. A nivel macro posibilita un mayor crecimiento económico y por esta vía una ampliación de las oportunidades ocupacionales.

CUADRO 18.5
COSTA RICA: TASAS ANALFABETISMO POR SEXO Y ZONA
- POBLACIÓN DE 10 AÑOS O MÁS DE EDAD -

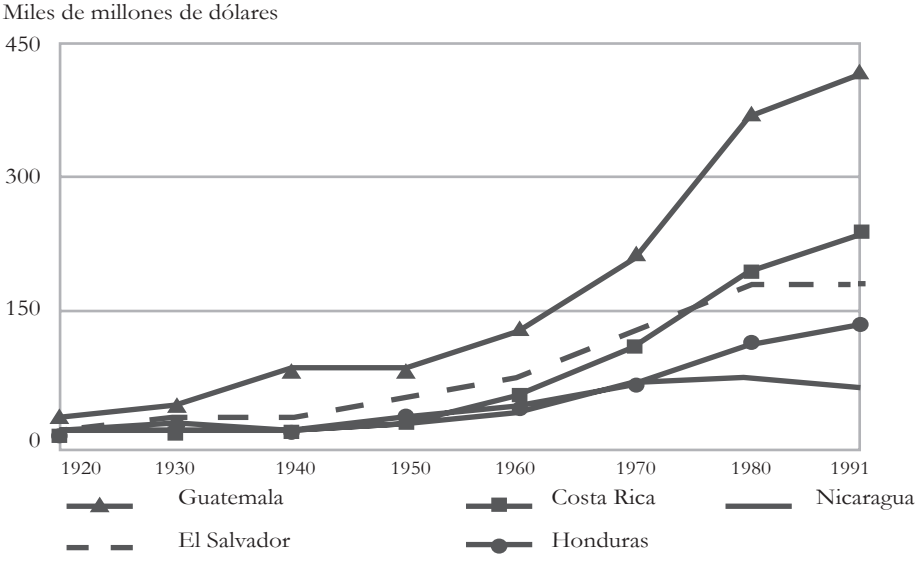
Regíon y Sexo	1864[1]	1927[2]	1950	1963	1973	1984
Total País	89.1	32.8	21.2	14.3	10.2	6.9
Hombres	85.3	30.6	20.9	14.1	10.2	7.0
Mujeres	92.7	35.1	21.5	14.5	10.3	6.9
Zona Urbana	73.5	11.4	8.1	5.2	4.4	3.1
Hombres	63.9	n.d.	6.5	4.0	3.7	2.7
Mujeres	80.9	n.d.	9.4	6.2	5.1	3.5
Zona Rural	92.8	38.3	28.5	19.7	14.7	10.2
Hombres	89.7	n.d.	27.8	19.2	14.6	10.3
Mujeres	95.7	n.d.	29.2	20.1	14.8	10.0
Población rural (%)	81.2	81.2	66.5	65.0	62.0	57.0

n.d. = Información no disponible
1/ Se refiere a la población total
2/ Se refiere a la población de 9 o más años.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos; Censos de Población.

La información sobre producción (ver gráfico 18.7) está disponible a partir de 1920 (Bulmer-Thomas, 1989) y muestra un despegue significativo del país a partir de mediados de este siglo. Como señala Rama (1994:11), en 1920 Costa Rica era la penúltima economía centroamericana en cuanto a la magnitud del producto interno bruto (PIB) y continuaba en esa posición 30 años después (1950) a pesar de crecer más rápidamente[55]. A partir de entonces se produce un despegue de modo que para 1991 el PIB total es tres veces superior al de Nicaragua, casi el doble de Honduras, un 20% mayor al de El Salvador y más del 70% del de Guatemala, producto de un crecimiento acumulado que prácticamente duplicaba al del resto de las economías del área.

GRÁFICO 18.7
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN AMÉRICA CENTRAL (PRECIOS DE 1970) -1920-1991- (EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Bulmer-Thomas (1987), tomado de Rama (1994)

55 La comparación con estos países es muy pertinente por su semejanza en tamaño, estructura económica, dependencia externa (particularmente de Estados Unidos de América) y por compartir una misma estrategia económica (industrialización sustitutiva de importaciones dentro del marco de un mercado común).

Esta información, vista en términos per cápita y actualizada a 1994, aparece por quinquenios en el gráfico 18.1 (en la primera sección de este documento). Ahí se observa que si bien el PIB per cápita de Costa Rica era superior al de los otros países, su magnitud y sobre todo su evolución, no se diferencia de la del resto de los países hasta los años cuarenta. A partir de ahí se corrobora el salto que da la economía costarricense, la cual logró crecer no solo más rápidamente sino también más sostenidamente. El gráfico 18.1 muestra también que el país es el único que logra recuperar el terreno perdido durante la crisis de la deuda y reiniciar el proceso de crecimiento. Así mientras que en 1945 el PIB per cápita de Costa Rica no superaba en más del 48% al de los otros países del área, para 1994 éste resulta el doble del de Guatemala, cerca del triple del PIB per cápita de El Salvador y Honduras y más de cinco veces el de Nicaragua[56].

Estos logros sugieren el impacto que la política educativa tuvo en el crecimiento económico, aunque a este resultado sin duda contribuyeron también las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas que se inician en 1948 con el arribo de José Figueres Ferrer a la Presidencia (Garnier e Hidalgo, 1991).

Entre 1960 y finales de los setenta la incidencia de la pobreza se redujo del 50% de las familias a alrededor de una quinta parte de ellas. Aunque en los ochenta se presenta un repunte coyuntural, producto de la crisis de la deuda, la incidencia de la pobreza retoma su descenso a mediados de este decenio (Trejos, 1995 y gráfico 18.2). Aquí cabe señalar que ya para mediados de los ochenta, mientras Costa Rica tenía cerca de una cuarta parte de la población en situación de pobreza, el resto de los países de la región, en promedio, triplicaba este porcentaje (Menjívar y Trejos, 1992)[57]. Por otra parte, según la CEPAL (1992), la pobreza había aumentado entre 1980 y 1990 en todos los países del istmo con la única excepción de Costa Rica.

56 Estas diferencias son un tanto menores, pero aún significativas si se computa a dólares de 1980 (CEPAL, 1995).

57 Estas diferencias, para los países en que disponen de información, son similares según CEPAL (1994) y mucho más abultadas según Psacharopoulos et al. (1990)

Las etapas de la universalización de la educación primaria

Una de las características de la expansión de la educación básica en Costa Rica es que siguió una especie de etapas, cada una de las cuales implicaba tratar de alcanzar objetivos más ambiciosos.

La alfabetización: primera etapa del proceso

La ampliación de la educación básica persiguió en una primera etapa aumentar la cobertura con el fin de alfabetizar la población y no necesariamente ofrecerle una educación primaria completa y de calidad, elementos que de hecho se perseguían pero para ámbitos geográficos más limitados (centros urbanos: capital y ciudades intermedias).

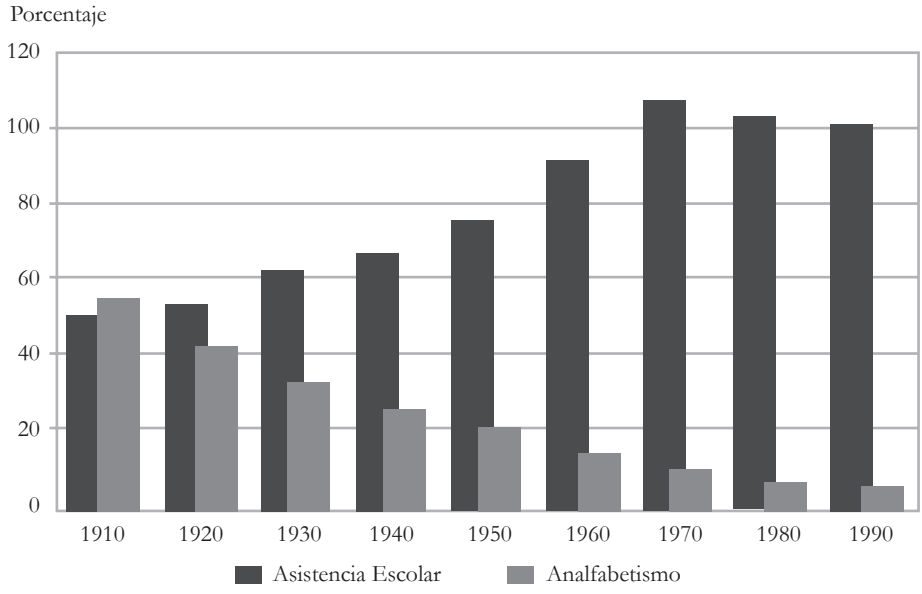
Según la Ley de Educación Común en su reforma de 1890, las escuelas se clasificaban en tres órdenes. Las de primer orden alcanzaban la enseñanza primaria completa, algunos estudios de contabilidad e idiomas. Las de segundo orden ofrecían hasta el quinto grado. Las de tercer orden ofrecían hasta el tercero, y su énfasis era enseñar a leer y escribir y a realizar operaciones matemáticas básicas. Para 1899, solo el 6% de los establecimientos eran de primer orden, concentrados en la capital y sus lugares cercanos, en tanto que 74% de las escuelas eran del tercer orden. Para 1950, las escuelas se habían más que triplicado y las de primer orden representaban ya el 17%, lo que significaba que su número habían aumentado en casi 10 veces.

Esta expansión se da fundamentalmente a costa de las de segundo orden ya que las del tercer orden seguían representando el 72% de los establecimientos totales (Rodríguez, 1994). Ello muestra que si bien en este período se da un ligero mejoramiento de la calidad de la educación, debido al aumento de las escuelas completas o de primer orden, continúan predominando las de tercer orden con su énfasis en la alfabetización.

Aunque para algunos autores como Quesada (1990) esta estratificación de escuelas institucionalizaba la fosa entre la escuela rural y la escuela urbana, lo cierto es que fue el mecanismo que permitió el acceder de la población rural (que representaba el 80% de la población en ese momento) a las escuelas y es lo que explica la alfabetización lograda. Como se muestra en el gráfico 18.8, la relación inversa entre la asistencia escolar y el analfabetismo es bastante clara.

Para 1960, el 72% de las escuelas seguía siendo de tipo incompleta (no ofrecía todos los grados). A partir de ahí se sigue una política agresiva con el establecimiento de la escuela unitaria (maestro único de primero a sexto grado), facilidades en cuanto a planta física, mobiliario y material didáctico y capacitación para escuelas de uno, dos o tres maestros. Esto hizo que para 1969, el porcentaje de escuelas incompletas se redujo al 14% (MEP, 1971:63). Si bien actualmente no existen escuelas incompletas, las escuelas unidocentes representan todavía cerca del 40% de los establecimientos, lo que muestra la existencia de una brecha en la calidad que es necesario superar. No obstante, menos del 10% de los alumnos de primaria asiste a este tipo de establecimiento. Así, la escuela unitaria o unidocente fue la estrategia para generalizar la educación primaria en las zonas rurales con población dispersa.

GRÁFICO 18.8
COSTA RICA: ACCESO A LA EDUCACIÓN. 1910-1990



Fuente: Rosero (1984), (1985; Censos de población.)

Aumento de los años de estudio: segunda etapa del proceso

Como se deduce de la sección previa, la preocupación por el aumento en el número de años promedio de escolarización surge con acciones que tienen impacto en el decenio de los sesenta. En esta década, ya el 80% de la población se encontraba alfabetizada. El Cuadro 18.6 se presenta los años de educación promedio para algunos grupos etarios.

Partiendo del grupo de 10 a 14 años, que indica que en el quinquenio previo estuvo en los primeros años de escuela, el cuadro muestra que en promedio, para finales de los cuarenta, esta población había accedido a tres años de escuela, coincidente con el predominio de las escuelas de tercer orden o incompletas. Esta situación mejora sistemáticamente hasta finales de los setenta y principios de los ochenta (dato de 1984) cuando los años promedios alcanzan un máximo de 4,7[58]. Esta mejora se da sin mayores diferencias entre la población de ambos sexos, y en ambos dominios geográficos a pesar de que en el ámbito rural se mantiene ligeramente por debajo. En el decenio de los ochenta se revierte el proceso, aumentando la deserción escolar con motivo de la crisis económica.

El grupo etario siguiente, de 15 a 19 años, que incluye a la población con capacidad de completar la primaria en el lustro previo al año mostrado, refleja esta evolución favorable de modo que para finales de los sesenta (dato de 1973), la población de jóvenes de ambos sexos mostraba la primaria completa como escolaridad promedio. A finales de los setenta ya alcanzaba por lo menos un año de educación secundaria. En la zona urbana ya a finales de los cincuenta, la población urbana completaba la primaria, en tanto que para los jóvenes rurales, ello solo fue posible hacia finales de los setenta con la sustitución de las escuelas incompletas por las unidocentes.

58 Ténganse presente que el número promedio máximo de años que puede alcanzar este grupo etario es de 5,5 considerando la estructura de edad y suponiendo la asistencia de 100%, el no rezago ni la repetición.

CUADRO 18.6
COSTA RICA: AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS

Grupos de edad , zona y sexo	1950	1963	1973	1984	1991
De 10 a 14 años					
Total País	2.85	3.48	4.51	4.68	4.34
Hombres	2.78	3.49	4.43	4.59	4.24
Mujeres	2.92	3.47	4.58	4.78	4.44
Urbano	n.d.	3.94	4.93	5.05	4.34
Rural	n.d.	3.23	4.25	4.45	4.15
De 15 a 19 años					
Total País	4.06	5.02	6.45	7.26	7.14
Hombres	3.98	5.05	6.39	7.10	7.07
Mujeres	4.11	4.99	6.51	7.45	7.20
Urbano	n.d.	6.24	7.48	8.32	8.07
Rural	n.d.	4.25	5.62	6.64	6.39
De 25 y más años					
Total País	4.12	4.41	5.45	6.66	6.45
Hombres	4.19	4.71	5.52	6.78	6.52
Mujeres	4.05	4.59	5.39	6.55	6.38
Urbano	n.d.	4.54	6.83	7.94	7.89
Rural	n.d.	4.30	4.06	5.27	5.18

n.d. = Información no disponible

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Censos de Población

Para la población que ya superó la edad de acceder al sistema educativo básico (de 25 años o más) se observa la misma tendencia al mejoramiento aunque con el rezago esperado. Aquí solo cabe señalar el distanciamiento que se da entre las regiones, ya que mientras que para finales de los cincuenta la escolaridad urbana era solo un 6% superior a la rural, para los decenios siguientes las diferencias son superiores al 50% sin tendencia a decrecer. Esto es producto de la expansión de la educación secundaria que tiene un sesgo claramente urbano[59]. Este sesgo urbano se constata claramente en las tasas netas de escolaridad mostradas en el Cuadro 18.7 para algunos grupos de edad. La población con edad en asistir a primaria muestra una cobertura muy generalizada, aunque no completa, sin diferencias por sexo o zona.

59 La educación secundaria permanece prácticamente inalterada durante la primaria mitad del Siglo XX, con la existencia de solo cinco colegios oficiales en la capital y ciudades cercanas. Durante el decenio de los cuarenta se fundan los primeros colegios fuera del Valle Central (Rodríguez, 1994:153). La expansión de la secundaria empieza a partir de los cincuenta, al incorporar como rango constitucional en 1949, su gratuidad y su mejoramiento a mediados de los sesenta (Rodríguez, 1992).

CUADRO 18.7
COSTA RICA: TASAS NETAS DE ASISTENCIA O ESCOLARIDAD NETA POR ZONA Y SEXO PARA ALGUNOS GRUPOS DE EDAD PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE CADA EDAD QUE ASISTE A ALGÚN CENTRO EDUCATIVO

Grupos de edad, zona y sexo	1950	1963	1973	1984	1991
7 años					
Total País	49.81	79.38	86.20	92.23	92.24
Hombres	56.16	79.10	85.87	91.96	91.86
Mujeres	56.71	79.67	86.54	92.52	92.65
Urbano	76.14	88.50	91.46	96.09	94.62
Rural	41.07	75.42	83.52	89.54	90.70
9 años					
Total País	76.10	88.71	94.00	94.71	96.86
Hombres	75.79	88.80	93.65	94.36	96.74
Mujeres	76.41	88.61	94.35	95.07	96.99
Urbano	76.43	88.59	91.92	97.14	98.27
Rural	69.70	85.58	92.47	93.08	95.94
12 años					
Total País	62.40	78.04	85.80	80.99	90.99
Hombres	62.90	80.40	86.48	82.40	91.97
Mujeres	61.86	75.55	85.08	79.53	90.01
Urbano	83.72	91.27	93.95	92.36	95.98
Rural	53.79	71.69	80.96	73.93	86.58
15años					
Total País	14.06	31.90	46.93	43.45	59.84
Hombres	14.36	34.33	47.49	42.83	63.96
Mujeres	13.80	29.61	46.38	44.06	55.42
Urbano	32.36	59.41	70.26	68.25	80.18
Rural	5.52	16.91	30.30	27.52	41.18
18años					
Total País	5.19	17.74	29.88	29.06	36.02
Hombres	5.67	18.61	29.62	28.41	33.08
Mujeres	4.74	16.89	30.16	29.73	39.04
Urbano	12.60	36.91	47.99	47.56	54.08
Rural	1.38	6.48	15.59	15.35	22.74

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

Estas diferencias empiezan a surgir por zona y en menor medida por sexo, posiblemente como consecuencia de las diferencias zonales, a partir de las edades en que se asiste a la secundaria. El acceso de la población rural si bien mejora a través del tiempo, aún es cerca de la mitad del urbano y presenta una mayor vulnerabilidad a la situación económica. Ello es claro para 1984, como producto de la crisis de principios de los ochenta la asistencia al colegio se redujo para posteriormente recuperarse.

Políticas selectivas para aumentar impacto en los pobres

En la provisión de los servicios básicos como los de educación primaria, no basta con disponer de oferta para garantizar el acceso de los grupos más pobres sino que debe promocionarse su uso. En el campo educativo, el instrumento más utilizado ha sido el de la alimentación complementaria a través de comedores escolares. Con ellos se ha buscado no solo atraer y retener a los estudiantes pobres a la escuela sino también permitir un mejor aprovechamiento del proceso de aprendizaje. Estas políticas buscan incluir a los pobres en los programas universales.

La preocupación del Estado costarricense en materia alimentaria y nutricional de los niños escolares data desde principios de siglo. Ya en 1927, se da un decreto que establece que el Ministerio de Salud debía dar un aporte económico al Ministerio de Educación para el sostenimiento de cantinas escolares precursores de los actuales Comedores Escolares. En 1947 se incorporan a este aporte económico los impuestos a la cerveza y en 1950 el impuesto a la fanega de café producida. En 1949 se introduce en la Constitución Política de la República el artículo 82 que dice: "El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la Ley".

En 1951 el Gobierno, junto con la UNICEF, dio inicio a un programa a través del cual de 105 mil niños de las escuelas públicas, sobre todo de áreas rurales recibieron diariamente leche, mantequilla, carne y frutas. Este programa también incluyó a las madres de estas zonas en estado de gravidez y lactancia, (Picado 1987). En 1961, con fondos de la Alianza para el Progreso, se impulsó el Programa Cooperativo de Nutrición. En la ejecución del programa participaban los Ministerios de Educación Pública, Agricultura, y Salud con la asistencia técnica de la FAO, UNICEF y OMS. Con este

programa se entregaba un producto de alto contenido nutricional a todos los comedores escolares (MEP, 1971:195) y se apoyaban a los administrados por los patronatos escolares los cuales contaban con exiguos recursos. A pesar de todos los esfuerzos por consolidar el programa no es sino hasta finales de 1974, con la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), del cual provienen la mayor parte de los recursos destinados a los programas de alimentación complementaria.

El programa de comedores escolares se reestructura con la participación del Ministerio de Educación (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF) y el Ministerio de Transportes (MOPT). Al MEP le recayó la responsabilidad en la ejecución y administración del programa, proceso en el que intervienen también la OCAF (control y compra de alimentos), el MS (pagó a las servidoras domésticas o cocineras y en algunos períodos con el manejo de los alimentos) y el MOPT (construcción y mantenimiento de los comedores).

A partir del año 1987, el MEP, MTSS y MS asumen conjuntamente el Programa de Comedores Escolares, bajo nombre de Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA). A partir de 1989 el Ministerio de Educación asume por completo la ejecución administrativa del Programa. Transformando su anterior Departamento de Asignaciones Familiares en la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA), encargada de definir y velar por la aplicación de las políticas del PANEA.

Con la reestructuración en 1975 gracias al apoyo financiero del FODESAF, el programa de comedores escolares buscaba principalmente ofrecer dos comidas calientes (desayuno y almuerzo) a todos los escolares del país y suplementariamente educación nutricional. Explícitamente se planteó la no selectividad del servicio de forma tal de no estigmatizar a los beneficiarios de bajos ingresos. Con la crisis económica de principios de los ochenta, los cambios en las prioridades de asignación de los recursos del FODESAF, los aumentos en la cobertura por inclusión de nuevas escuelas y de los colegios (secundaria), y la carga de los costos fijos por concepto de pago a las cocineras del programa, los recursos reales se le fueron reduciendo en forma importante. Se estima que entre 1981 y 1984 el consumo medio de calorías por mes y por beneficiario se redujo en un 50% (Banco Mundial, 1990a:58).

Debido a la reducción de recursos se introdujo una selectividad geográfica y el objetivo de apoyo nutricional a la población escolar fue perdiendo pertinencia mientras el objetivo educativo que lo acompañaba iba ganando en importancia. Eso ocurrió paralelamente a un interés por facilitar la participación activa de la comunidad en la administración y la ejecución del Programa.

La selectividad geográfica establece tres categorías de escuelas para el servicio de comedor, de acuerdo a su grado de pobreza. Los centros ubicados en prioridad I ofrecen un almuerzo diario aunque el horario sea alterno (mañana y tarde), mientras que los centros ubicados en las otras dos prioridades ofrecen un refrigerio. En cualquier caso, si bien este servicio está disponible para todos los estudiantes del centro existe libertad de acceso a él, por lo que hay un elemento de auto selección incorporada. No se conoce sin embargo, ni la importancia relativa, ni el grado de asociación con el nivel socioeconómico del estudiante que este elemento tiene. El servicio se da en todos los casos durante los días lectivos del año escolar (aproximadamente 160 días).

El cambio de prioridad queda claro al constatar como el PANEA define en la actualidad el servicio de alimentación escolar. Este se concibe como el conjunto de actividades mediante los cuales el educando practica las enseñanzas sobre alimentación y nutrición que los maestros le enseñan en clase. Las tres principales actividades son el comedor, la soda y la huerta. En el comedor los estudiantes ponen en práctica lo aprendido en el aula acerca de dietas balanceadas y nutritivas y preparación y consumo adecuado e higiénico de alimentos disponibles. En la huerta escolar participa la comunidad, se pone en práctica lo aprendido sobre siembra, producción y cosecha de alimentos animales y vegetales. La soda escolar se utiliza para ejemplarizar la venta y consumo de alimentos frescos y nutritivos y la preparación higiénica de alimentos. El patronato escolar, las juntas de educación y el cuerpo docente son los encargados de supervisar el cumplimiento de las normas. A pesar de consistir en tres actividades, los gastos claramente identificables son aquellos incurridos en el servicio de comedor ya que en las otras actividades los que intervienen son los docentes y la comunidad.

Resulta difícil estimar el número de beneficiarios del programa, dado que el dato que se maneja es el relativo a la matrícula inicial de los establecimientos en que existe un comedor escolar; sin embargo, las cifras más recientes disponibles (1991) señalan la existencia de 452 mil beneficiarios provenientes de 3236 centros educativos. Cerca del 95% de estos centros corresponden a escuelas primarias y aglutinan alrededor del 90% de los beneficiarios. Globalmente, el comedor escolar existe en más del 90% de las instituciones públicas de educación primaria y secundaria del país[60]. El programa se inicia en 1975 con 118 mil alumnos beneficiarios. Cinco años más tarde (1980) los beneficiarios superaban los 400 mil (Picado, 1987). A partir de ahí el número se ha mantenido relativamente estable (Trejos, 1992 b).

Más recientemente (1994) la selectividad geográfica se ha ampliado a las escuelas urbano marginales y las escuelas rurales unidocentes las cuales reciben un tratamiento prioritario a partir del fortalecimiento de los recursos que destina el FODESAF a este programa. Estos dos tipos de escuelas forman parte de un nuevo programa selectivo cuyo objetivo es aumentar la calidad de las escuelas a las que asisten mayoritariamente niños pobres. Este programa pretende mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas urbano-marginales a través de las mejoras en infraestructura, equipo y mobiliario, capacitación de maestros, fortalecimiento de la informática educativa e introducción de la enseñanza del inglés. Pretende además mejorar el aprendizaje de los alumnos introduciendo programas de apoyo educativo como las aulas recurso para alumnos con problemas de aprendizaje y el nombramiento de un equipo interdisciplinario (psicólogo, orientador y trabajador social) que trabajen tanto con los alumnos como con la comunidad. Asimismo busca incrementar la asistencia de los estudiantes a través de la ampliación de incentivos con la participación de los padres y alumnos. Entre estos figuran además del mejoramiento de los comedores

60 Un problema de este programa es la ausencia de estadísticas sobre beneficiarios y comedores existentes. Estas se suspendieron desde inicio de los ochenta y solo recientemente se ha retornado la labor. Cabe señalar que en 1979 las escuelas privadas representaban el 2,2% de los establecimientos, no obstante dicha cifra se reduce durante la crisis económica al 1,3%. A partir de entonces crece sostenidamente, con el mejoramiento económico y el deterioro de la calidad de la escuela pública. En 1985 cubrían al 1,6% de las escuelas en 1990, al 3,1% y en 1994 al 4,0%. En términos de matrícula los cambios son menos fuertes ya que cubrían al 3,5% de los alumnos en 1986 y al 4,9% en 1994 (MEP, 1994).

escolares, la entrega de útiles escolares y uniformes, el otorgamiento de becas, facilidades de transporte y el acceso directo a los servicios de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social. Para las escuelas unidocentes se incluye también la incorporación de técnicas multimedia con la introducción de la computación y la televisión, paralelo a una capacitación específica a los docentes[61] (Segunda Vicepresidencia, 1994).

Mejoramiento de la calidad de la educación

Superado en gran medida el problema de cobertura, el mejoramiento de calidad se torna prioritario. Esta preocupación, si bien estuvo presente durante todo el proceso y se manifiesta en las preocupaciones por mejorar la calidad de la educación no es sino hasta el decenio de los ochenta cuando surgen políticas novedosas en este campo[62]. Estas políticas surgen como respuesta a un proceso de deterioro de la calidad de la educación básica debido principal, aunque no exclusivamente, a la caída de los recursos reales con los cuales contaba el sector. Esto a su vez fue el producto de la crisis económica de inicios de los ochenta, el cual llevó a un proceso de desinversión y empobrecimiento de los maestros lo que se tradujo en un aumento de los maestros sin calificación (Sanguinetty, 1988a, The World Bank, 1991).

En la segunda mitad de los ochenta, la preocupación por los efectos de la crisis económica en la calidad de la educación da lugar a un conjunto de acciones. Las pruebas nacionales que se realizan para medir la calidad (1987) corroboraron el deterioro sufrido. Para revertir esta situación se introduce exámenes de graduación a nivel de sexto grado, se ponen en marcha programas de capacitación de maestros, se buscan recursos externos que apoyen la recuperación de la infraestructura educativa[63] y se introduce el programa de informática educativa (Trejos, et al.

61 Se estima que el 90% de las escuelas unidocentes tienen acceso a energía eléctrica.

62 En Monge y Rivas (1984) se encuentra un detalle de este proceso de renovación educativa hasta los años en que se establece el primer y único Plan Nacional de Desarrollo Educativo existente hasta la fecha.

63 Este proceso concluye con un préstamo por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para mejorar la calidad de la educación primaria. Este préstamo por US$ 61,5 millones se concreta en 1991, y empieza los desembolsos en 1993. El componente principal es el de infraestructura (The World Bank, 1991).

1994). Dado que este programa incorpora elementos novedosos que a continuación se detallan.

18.6. EL PROGRAMA DE INFORMÁTICA EDUCATIVA (PIE)

El Programa de Informática Educativa (PIE) surge en 1988 de una vaga promesa de campaña que antecede a la Administración Arias y que se resume en "una computadora en cada escuela" y la "modernización de la educación costarricense". Antecedentes del programa fueron la creación de la Asesoría de Informática en el Ministerio de Educación Pública (MEP) a partir de 1983 y la instalación de una docena de centros experimentales de cómputo en centros de educación secundaria.

Características generales

El programa surge de un diseño cuidadoso por parte de una comisión de alto nivel técnico, formada por el presidente Arias. Esta comisión se alimenta de dos seminarios organizados por el MEP durante 1987. De ella surge la propuesta de crear laboratorios en las escuelas primarias con estas metas: i) usar la computadora como complemento educativo y no como una forma de solo transferir información; ii) basarse en los maestros para su ejecución; iii) apoyar el cierre de la brecha de calidad entre las escuelas; iv) subsanar al mismo tiempo las limitaciones que el ambiente social y familiar impone a los niños de los hogares pobres, iniciando en escuelas rurales y urbano marginales; v) y crear un ente privado para su ejecución. Este ente privado sin fines de lucro, la Fundación Omar Dengo (FOD), tendría entre sus objetivos dotar al MEP de los recursos económicos y tecnológicos necesarios para operacionalizar el proyecto (Badilla, 1991). La creación de la FOD ha sido vista como un caso inusual donde el gobierno desea proteger el proyecto de su propia burocracia (Papert, 1993) y eventualmente, aunque con menos éxito, de los propios políticos.

Como objetivos específicos del programa se establecen el contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación primaria y al desarrollo de una nueva actitud entre estudiantes y maestros frente a la ciencia y la tecnología, así como estimular procesos de aprendizaje, creatividad y pensamiento lógico en los alumnos y docentes (Fonseca, 1991). La introducción de los

estudiantes pobres a esta nueva tecnología les amplía las oportunidades ocupacionales futuras y contribuye a potenciar su movilidad social a través de la educación.

Para el arranque del programa se realiza una licitación privada en las que los cotizantes debían aportar tanto el equipo como los programas, e incluso montar pruebas piloto. Se selecciona a IBM que ofrece como programa el lenguaje Logo Escritor, basado en el enfoque cognoscitivo sobre el aprendizaje de Jean Piaget, así como la asesoría del Dr. Papert, creador del lenguaje y de su equipo de investigación del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT). Cada laboratorio cuenta con 20 computadoras en red y una impresora, 19 de la línea PS 2/25 y una PS 2/50 que actúa como organizadora, todas con monitor a color. Recientemente se han empezado a introducir computadoras con disco duro, para trabajo individual y no en red, aunque no existe consenso dentro de la FOD sobre la mejor opción. Los alumnos asisten dos horas a la semana y trabajan en pares, supervisados por el maestro encargado del laboratorio, quien ha sido previamente capacitado y al que se le remunera como recargo de jornada.

El PIE arrancó en febrero de 1988 con el entrenamiento de los maestros que se harían cargo, a partir de marzo, de los primeros laboratorios. Este entrenamiento fue realizado por los tutores nacionales, previamente capacitados en el MIT. El proyecto fue planificado, en su primera parte, para ser ejecutado en tres etapas anuales consecutivas. La meta era instalar 210 laboratorios con una cobertura de 210 mil estudiantes. Sin embargo, en 1989 el MEP y la FOD acordaron reducir el ritmo de implementación y concentrar esfuerzos y recursos en la profundización cualitativa del programa. Este hecho, junto a los conflictos surgidos con el nuevo titular del MEP que asumió en 1990 y que desde el inicio buscó detener el programa, hizo que no se abrieran laboratorios en 1990 ni en 1991. El programa reanudó su expansión en 1992 y para 1993 se habían instalado 160 laboratorios (76 por ciento de lo programado) y se estaba atendiendo a 133 mil estudiantes, equivalente al 30 por ciento de la matrícula en escuelas públicas y al 63 por ciento de lo programado. Con ello existe al menos una escuela con laboratorio en cada cantón (unidad administrativa intermedia) del país.

Grupo objetivo y mecanismo de selección

La población meta son los estudiantes de preescolar y primaria que asisten a centros educativos públicos en las zonas rurales y urbanas marginadas. La selección de los beneficiarios sigue entonces un criterio geográfico, que adiciona al estado socioeconómico criterios adicionales relativos a la regionalización del MEP, la densidad de la población matriculada, dándole énfasis a escuelas de cerca de 1.000 alumnos, el radio de influencia del establecimiento educativo y el interés y disposición de la comunidad para aportar la infraestructura física en que se instalará el laboratorio. La selección final de las escuelas la realizan en conjunto el MEP y la FOD. Cabe señalar que en general no han existido presiones para modificar los criterios de asignación establecidos con el fin de favorecer a determinadas comunidades.

Aunque no se dispone de información sobre la distribución de los beneficiarios por estrato de ingreso, el hecho de que cerca de un tercio de los niños que asisten a escuelas públicas pertenecen al 20 por ciento de los hogares más pobres, con tasas de escolaridad del 90 por ciento (DGEyC, 1988), sugiere que el PIE tiene gran potencial de llegar a los grupos más pobres, máxime si se toma en cuenta el esfuerzo explícito por ubicar los laboratorios en zonas pobres. No obstante, los requisitos de densidad estudiantil y de aporte comunitario podrían estar dejando por fuera a la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente la residente en zonas rurales dispersas y que asisten en general a escuelas unidocentes[64].

Financiamiento

El financiamiento del programa es diversificado, actuando la FOD con gran éxito como catalizador de esfuerzos y recursos. El PIE se inicia con una donación de la USAID por ocho millones de dólares, recibidos en tres etapas. Un 60 por ciento de los fondos se destinaron a la compra del equipo y el resto a crear un fondo patrimonial, cuyo rendimiento cubre los gastos de operación de la FOD. Las juntas de educación, junto con las comunidades y docentes, aportan la infraestructura para el laboratorio

64 La meta de la actual administración (1994/98) es llevar la cobertura al 50% de las escuelas e introducirlas en todas las escuelas rurales unidocentes.

(básicamente el acondicionamiento de un aula). El MEP financia el sobresueldo de los encargados de los laboratorios y de los tutores regionales. Distintas instituciones públicas han colaborado con aportes en especie y en dinero y organismos internacionales, como el PNUD y el BID, han colaborado con consultores o aportes no reembolsables. Un problema por resolver es el relativo al mantenimiento y reposición de equipo.

Organización institucional

La FOD ha logrado concretar una serie de colaboraciones institucionales que no sólo le han permitido atraer recursos al PIE sino que también le han posibilitado contar con un equipo humano de alto nivel y que es responsable directo del éxito en la ejecución del programa. Las relaciones entre el MEP y la FOD se han normado mediante convenios y contratos aprobados por la Contraloría General de la República que las ha vuelto más transparentes y ha protegido al PIE. Un Convenio de Cooperación define los aportes de cada institución: el MEP aporta el personal docente requerido y la FOD el equipo, el "software", la capacitación y el mantenimiento. Un Contrato de Comodato regula el préstamo de las computadoras de propiedad del FOD, en tanto que un Contrato de Uso le permite al MEP aportar las instalaciones en que opera la FOD.

Internamente la FOD ha organizado el PIE en tres áreas básicas: pedagogía, investigación y administración. Además, cuenta con cuatro programas de apoyo: el centro de recursos, la red de teleproceso, el programa de mantenimiento, y el centro de evaluación y desarrollo de "software" educativo. Dado que el éxito del programa descansa en los maestros responsables de los laboratorios, se le ha dado mucho énfasis a su capacitación. Para ello existe un programa de entrenamiento en servicio, uno de asesoría y seguimiento y una revista (INOVA). Estas actividades son desarrolladas por un equipo de personas denominadas tutores coordinadores, nacionales y regionales.

Participación comunitaria

El PIE establece como prerrequisito para la instalación de un laboratorio el aporte de infraestructura por parte de la comunidad, con el fin de garantizar el compromiso e identificación con el proyecto. Esto es importante pues al sentirlo como un logro propio, los laboratorios y el equipo se encuentran protegidos, sobre todo teniendo en cuenta que se encuentran en barrios con gran delincuencia[65].

El PIE ha buscado retribuir a la comunidad el apoyo estableciendo el Programa de Informática para las Comunidades (PICO), a través del cual se le brinda capacitación en cultura informática general, uso de paquetes, acceso a información y asesoría informática. Para ello se utilizan los laboratorios en horas no lectivas y se cobra por el servicio de manera que se autofinancia y apoya al proyecto de telemática y al sistema de apoyo global. El PICO funciona en 40 centros y ha dado capacitación a cerca de 3.000 personas.

Control, monitoreo y evaluación

Aunque existen varios intentos de evaluar el PIE, lo innovador del programa, su complejidad y el poco tiempo transcurrido, hacen que sus resultados sean muy preliminares para determinar el impacto que el programa ha tenido en la calidad de la educación. A partir de 1993, un grupo de investigadores del FOD, con el aporte de dos investigadores externos y el financiamiento del BID, ha comenzado ha desarrollar una metodología específica para realizar esta evaluación.

Logros y problemas

El PIE ha sido novedoso en su planteamiento y ejecución y muy exitoso en cuanto al cumplimiento de las metas trazadas, en particular mientras contó con el apoyo político necesario. También se ha mostrado exitoso en cuanto a motivar, comprometer y reactivar al cuerpo docente. No se sabe, por carecerse de evaluaciones apropiadas, de cuál ha sido el

65 Se estima que la comunidad ha aportado cerca del 12% de la inversión realizada en el proyecto (Trejos, et. al. 1994).

impacto en la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, aunque sí es claro que ha tenido un efecto motivador en ellos. El éxito operativo se ha basado en lo que Fonseca (1991) denomina las decisiones estratégicas tomadas estas pueden resumirse en: uso de un proveedor privado, uso de criterios de selectividad geográfica, un enfoque comprensivo e innovador sobre la introducción de la informática en la escuela, la promoción de la participación de la comunidad, la vinculación de la capacitación con el seguimiento y la asesoría, y la búsqueda del impacto real desde el inicio, sin agotarse en programas pilotos de escasa cobertura y difícil reproducción.

Las limitaciones se sitúan en el campo administrativo, en particular en las relaciones MEP-FOD: es evidente que este vínculo seguirá siendo un elemento crucial para el buen desenvolvimiento del programa. Otra dificultad no resuelta es cómo llegar a los más pobres, ya que los criterios seguidos no lo permiten y adicionalmente se presentan problemas de infraestructura, costos y de diseño si se trata de llegar a ellos. Finalmente, es claro que el programa por sí solo no es suficiente para resolver el problema de calidad de la educación general y no se tiene claro cuáles acciones adicionales deben complementar este esfuerzo.

18.7. LECCIONES DE LA POLÍTICA COSTARRICENSE DE EDUCACIÓN BÁSICA

Con la generalización de la educación primaria el país ha logrado conformar una fuerza de trabajo relativamente calificada que le ha permitido crecer más rápidamente, reducir la incidencia de la pobreza y mejorar más rápidamente que el resto de los países de la región centroamericana. ¿Cómo se logró este buen desempeño en educación básica?, es la pregunta que se busca responder a continuación. Para ello se pone el énfasis en aquellos elementos que se consideran que pueden derivar lecciones útiles para otros países, como los centroamericanos, con estadios inferiores de desarrollo en el campo educativo.

Centralización en la dirección del proceso

Aunque la constitución de 1869 establece por primera vez el Estado Docente al disponer que la educación primaria de ambos sexos es obligatoria,

gratuita y costeada por la nación; no es sino hasta 1885 en que este precepto constitucional tiene efecto, al aprobarse un conjunto de leyes y reglamentos que permitieron poner dentro del ámbito del Gobierno Central los servicios escolares (Monge y Ríos, 1984:34). Según estos autores, antes de estas reformas, la escuela que estaba en manos de los gobiernos locales era "un cuerpo desvertebrado, incoherente y atomizado".

Como señala Rama (1994:33) este conjunto de reformas, consideradas aisladamente no tienen extrema significación. Sin embargo, en conjunto, éstas tienen el enorme mérito de haber creado un sistema de educación nacional. Dentro de esta legislación sobresale la Ley Fundamental de Instrucción Pública (1885), donde se organizan los distintos niveles educativos y se establece la enseñanza laica y la Ley General de Educación Común (1886) que pasa la dirección de la enseñanza al gobierno central. Ambas leyes sientan las bases estructurales de la enseñanza primaria (Fischel, 1990).

Es a partir del momento en el que el Gobierno Central asume la dirección, orientación, provisión y financiamiento de la educación primaria, que ésta empieza a ampliar su cobertura y a mejorar paulatinamente su calidad. La universalización de la educación primaria fue posible gracias a la prestación del servicio dirigido centralmente. Ello sugiere que en estadios muy precarios de desarrollo en la prestación de un servicio, la búsqueda de su expansión a través de una estrategia de descentralización podría ser inconveniente o en cualquier caso innecesaria[66].

Ello no implica desconocer que a partir de cierta etapa del momento en el que la cobertura deja de ser el problema, la calidad se convierte en la preocupación básica,pues esta centralización se torna ineficiente o contraproducente. Los factores más importantes son: la presencia de "des-economías" de la concentración y fortalecimiento de los gremios en sus relaciones con el ministerio. Este último introduce gran inflexibilidad para introducir reformas (Sanguinetty, 1988a).

66 De hecho, países que han mostrado un avance significativo en procesos de descentralización, como el caso de Chile, lo han iniciado cuando ya contaban con servicios sociales básicos ampliamente desarrollados y consolidados. Aún en estos casos los resultados no son necesariamente satisfactorios (Raczynski, 1991).

Este proceso de centralización y concentración no implicó en todo caso la exclusión del sector privado en la prestación del servicio, ni la exclusión de la comunidad del proceso educativo. La libertad de enseñanza ha estado presente desde la independencia, lo que implica que cualquiera puede organizarse para prestar el servicio. Solo la Iglesia estuvo excluida de esta posibilidad durante los inicios de la reforma liberal. Como se verá más adelante, las juntas de educación y los patronatos escolares fueron las instancias creadas para permitir la participación de las comunidades en el proceso educativo.

Énfasis en los servicios básicos

En ausencia de aumentos importantes del gasto social o en presencia de restricciones fiscales significativas, la mejora de los servicios educacionales básicos puede ser el único camino para mejorar las condiciones de vida de la población pobre, debido a su amplio impacto y bajo costo. Ello es aún más pertinente en situaciones en las que la cobertura y calidad de los servicios básicos son deficientes (Garnier, 1992). Eso fue precisamente lo que se hizo en el país con las reformas de 1885/89. De allí que el énfasis se puso en la expansión de la educación primaria y para ello, no solo no se avanzó mayormente en la educación secundaria, sino que incluso se clausuró la universidad existente (1888) hasta que el país estuviera en condiciones sociales y económicas que le permitieran la creación de un centro de enseñanza superior[67]. Hubo, si se quiere, una reasignación de recursos hacia la educación primaria, estrategia que es pregonado cien años más tarde como un mecanismo para aumentar la eficiencia interna del sector educativo (Grosh, 1990; Banco Mundial, 1990).

Si bien es importante fortalecer la prestación de servicios básicos, existe el riesgo de que la política social se reduzca a la atención de los mismos, descuidando los servicios más sofisticados, la ciencia y la tecnología y el acceso a la cultura, condiciones todas necesarias para una inserción exitosa en la economía mundial. Aunque hace 100 años pudo tener mucho sentido poner el énfasis solo en la educación básica, en la actualidad, es necesario

67 El cierre obedeció al plan integral de reforma iniciado por el Ministro Fernández el cual pretendía reorganizar la educación superior, proyecto que quedó sin cuajar (Fischel, 1990:117). El país volvió a contar con un centro educativo superior en el año 1940 con la apertura de la Universidad de Costa Rica.

no descuidar la educación técnica, profesional y científica. Menos aún para economías que han alcanzado un nivel de prestación de los servicios básicos bastante generalizado, como señala el Banco Mundial (1990b:98): "Recomendar esta orientación no significa negar la importancia de los servicios de nivel superior. Todo país que desee competir en la economía mundial necesita una política educacional amplia en la que tenga cabida la inversión en educación superior, ciencia y tecnología....".

La formación de maestros

El proceso de generalización de la educación primaria demandó la disponibilidad de personal calificado. En sus inicios, con tasas de analfabetismo por encima del 80%, este proceso debió ser simultáneo al de la expansión de la cobertura y requirió utilizar en no pocos casos personal sin la preparación adecuada. Según Matarrita (1986: 146), este fue el reto más serio que enfrentó la reforma de 1886. Aunque dicha reforma previó la creación de una escuela Normal Superior, esta no se materializó sino hasta 1914, por lo que en el período anterior el personal utilizado fue poco idóneo. En este lapso, la preparación del personal docente estuvo a cargo de los liceos que ofrecían el grado de maestro normal como una de sus posibilidades[68]. Según Fischel (1990), para 1885 el 74% del personal no tenían título, este porcentaje tiende a fluctuar pero no baja del 75% hasta 1911 (Matarrita, 1986).

Con la creación de la Escuela Normal Superior, con sede en Heredia (1914) el problema se empieza a solucionar y ya para 1921 el porcentaje de maestros sin título se había reducido al 28%. Este proceso de capacitación continúa con la creación de escuelas normales rurales en Liberia (1949) y posteriormente en San Ramón y Pérez Zeledón. Con la creación de la Universidad de Costa Rica (1940) la Escuela Normal de Heredia se integró a ella como Escuela de Pedagogía. Con la creación de la Universidad Nacional el resto de las escuelas normales se integraron al sistema universitario. El porcentaje de maestros titulados fluctuó alrededor del 80% en los decenios del cuarenta y cincuenta (Rodríguez, 1994:161). Se

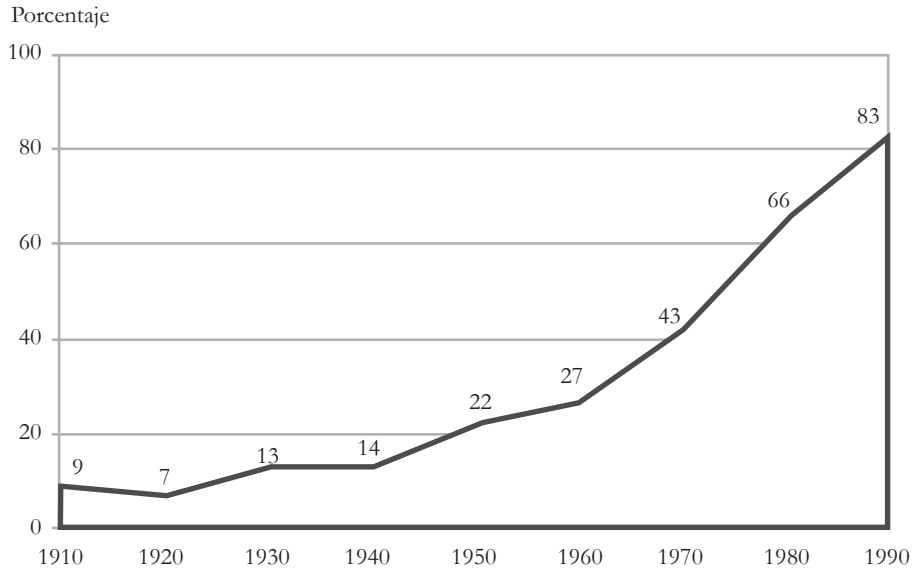
68 El Liceo Costa Rica y el Superior de Niñas, ambos en la capital, contaban con este tipo de sección. Ambos continuaron abiertos hasta 1923.

estima que el porcentaje de maestros aspirantes (sin título) era en 1960 del 26% y en 1970 del 5% (MEP, 1991). Para 1981 el porcentaje de maestros no calificados se estimaba en un 13% y para 1989 había ascendido al 23% (The World Bank, 1991), corroborando el deterioro en la calidad de la educación en el decenio de los ochenta.

La atracción y formación de maestros se complementa con incentivos salariales para trabajo en zonas rurales, el otorgamiento de estabilidad laboral al integrarlos al servicio civil (1957) y la creación de un sistema de pensiones especiales y ventajosas.

Un aspecto que posibilitó la formación de maestros fue la incorporación temprana de la mujer al sistema educativo. Como se ha visto en información previa, la mujer participó del mejoramiento del sistema educativo, elemento que se corrobora en el gráfico 18. 9 que muestra el porcentaje de mujeres con edades entre 20 y 34 años que tienen la primaria completa.

GRÁFICO 18.9
COSTA RICA: MUJERES DE 20 A 34 AÑOS QUE HAN COMPLETADO LA PRIMARIA 1920-1990



Fuente: Rosero (1984, 1985); Encuesta de Hogares

Además de los impactos que este mejoramiento educativo de la mujer tiene en las condiciones de salud de la población, ello posibilitó la incorporación masiva de la mujer a la actividad de la enseñanza[69]. Así, mientras que para 1885 el personal docente femenino representaba el 48% del total de maestros, para 1930 representaba el 80% del personal docente, porcentaje que se ha mantenido[70].

La participación comunitaria

La reforma educativa de 1885 partió sobre la base de una participación de la comunidad a través de las Juntas de Educación[71]. La disposición de 1886 señala la creación de una Junta en cada distrito escolar, compuesta por tres miembros propietarios y dos suplentes, lod cuales son nombrados por la municipalidad cantonal respectiva[72]. Durarán en el puesto tres años y serán renovados por terceras partes, al azar, después de terminado el período.

A las Juntas de Educación les corresponden las funciones de administrar los recursos que debe suministrar cada distrito escolar para la adquisición de terrenos, construcción, reparación o ampliación de escuelas, y para la compra de material didáctico y mobiliario escolar. Estos recursos surgen de la contribución de los vecinos establecida compulsivamente por el Estado a través de tasas, impuestos, multas y suscripciones recaudadas en cada comunidad, recursos que antes iban directamente a los municipios. Más adelante se establecen algunos impuestos generales para su financiamiento como el impuesto sobre los licores y parte del impuesto territorial. Con la creación de FODESAF también se destinan algunos recursos para ellas.

---

69 Cabe señalar que entre 1849 y 1856 funcionó una escuela normal de niños y a partir de 1888 se crea el Colegio Superior de Señoritas, institución secundaria que dispone de una sección de formación normal. Este colegio fue uno de los cinco que existieron desde el decenio de los ochenta del SXIX hasta mediados del SXX. (Rodríguez, 1992).

70 Rodríguez (1994) argumenta que los bajos salarios de los maestros es una de las razones que explica este predominio de la mujer en la docencia primaria.

71 Cabe resaltar que en la época previa a la reforma, la escuela estuvo en manos de la municipalidades. Ello significa que el poder local sobre la educación, de larga tradición en el país, no se eliminó totalmente con la centralización de la educación.

72 En 1886 se establecen 144 distritos escolares. Actualmente existen 411 y corresponden en su gran mayoría al distrito administrativo, unidad territorial política más pequeña.

A las Juntas les corresponden también funciones de dirección e inspección tales como cuidar el régimen disciplinario de las escuelas, hacer cumplir las leyes de compulsión escolar y velar por el buen desempeño. Todas estas funciones se encuentran sujetas a disposiciones legales concretas y al control de los delegados directos del gobierno, de modo que su autonomía es muy reducida, aunque pareciera contar con mayores grados de libertad de decisión y acción.

Para Fischel (1990:192), en la creación de Juntas de Educación con amplia regulación reside su importancia política fundamental. Las Juntas crean la sensación de que los asuntos educativos claves son dejados en manos de la ciudadanía y ella se siente entonces responsable y urgida de actuar en la solución de los problemas más apremiantes.

La consolidación de las Juntas fue un proceso lento y difícil por la indiferencia inicial hacia un cargo público de carácter gratuito, el fanatismo religioso conservador[73] y la ignorancia producto del analfabetismo generalizado de la época. Sin embargo, poco a poco fue creciendo el entusiasmo por la educación, lo que permitió que estas modestas asambleas de vecinos empezaran a gozar de prestigio y reconocimiento popular (Fishel, 1990:193). Con las Juntas se promovió y ordenó la participación de la comunidad en los asuntos educativos y la convirtió en aliada de la tarea reformadora. De esta manera su participación no es importante solo a nivel de resolución de problemas prácticos sino también en el ámbito político e ideológico (Fishel, 1990:188).

La asignación de recursos

La generalización de la educación básica y su posterior mejoramiento demanda de una decisión política que posibilite la asignación de los recursos necesarios. Aunque el financiamiento de las comunidades fue importante

73 La reforma implicó la exclusión de la Iglesia y de la enseñanza religiosa de las escuelas, lo cual generó un fuerte conflicto con la Iglesia, desconfianza entre la gente y se le tildó de atea. Ello explica según Matarrita (1986) que la gente no se incorporara a las Juntas tan fácilmente y que la matrícula no se expandiera entre 1886 y 1890, a pesar de que el Estado asignó importantes recursos financieros. En 1890 se permite de nuevo la enseñanza religiosa, con lo que se posibilita una mayor participación ciudadana.

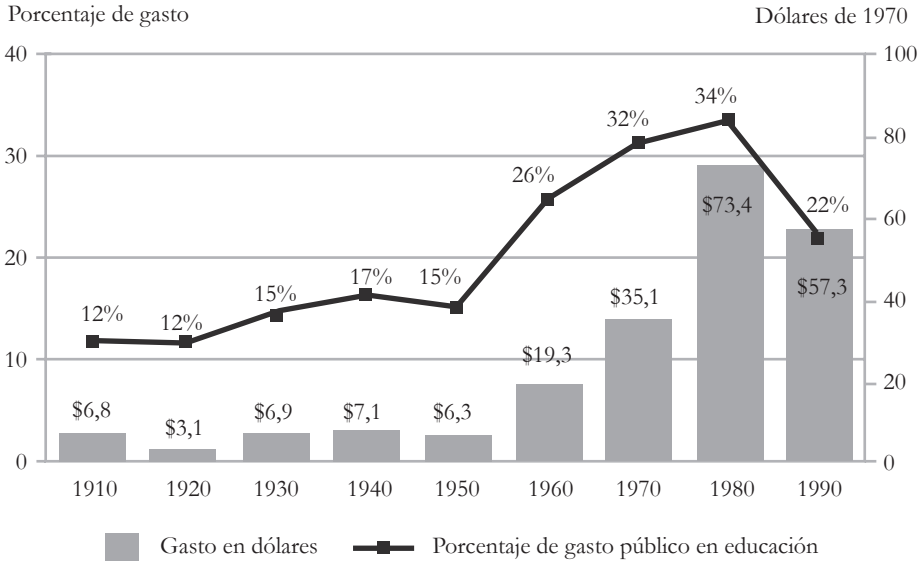
a través de las Juntas de Educación, el grueso de los recursos provino del erario público (pago de maestros). El inicio de la reforma contó con suficientes recursos, producto de una parte de una coyuntura económica favorable, y de otra parte, de la peculiaridad de que el Secretario o Ministro de Hacienda correspondía también al de Educación. Ello posibilitó, por ejemplo, que durante el quinquenio (1886/91) el presupuesto público destinado a la educación creciera un 395%, esto es, a una tasa media anual del 38%[74] (Matarrita, 1986: 149).

El gráfico 18.10 muestra la evolución de los recursos asignados por el Estado a educación, tanto en términos reales y per cápita como en relación al presupuesto del gobierno central. Aunque hasta 1950, la participación en el presupuesto público se mantiene estable con una leve tendencia a la alza, en términos per cápita fluctúa con el ciclo económico al igual que el resto del presupuesto del gobierno central. La expansión de los recursos asignados a la educación son notorios a partir de 1950 y hasta 1980, tanto en términos per cápita como en relación al presupuesto nacional, mostrando la prioridad asignada en este período. Cabe señalar que esta expansión no se canalizó solo a la educación primaria, pues en ese período la educación secundaria y la superior muestran un amplio dinamismo. La década de los ochenta refleja claramente los efectos de la crisis económica, con una contracción de los recursos asignados a este sector que tiene impacto claro en la reversión del proceso de mejoramiento de la calidad[75].

74 Estos datos son en términos nominales. No se dispone de información sobre variación de precios en esa época.

75 Como se ha indicado, en la educación secundaria también implicó una reducción de la cobertura.

GRÁFICO 18.10
INDICADORES SOBRE RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS



Fuente: Rosero (1984-1985): Ministerio de Hacienda

El Cuadro 18.8 ofrece información más detallada sobre la evolución de los recursos asignados por el Estado a la educación durante la segunda mitad del presente siglo, corroborando la tendencia señalada en el gráfico previo[76], en particular la caída de los recursos durante los años ochenta. Visto globalmente, el gasto social per cápita en educación fue en 1992 un 17% menor al de 1980, siendo la educación secundaria la más afectada y la preescolar la más favorecida. Con relación a la educación primaria, el gasto per cápita cae o se desploma a una tasa media anual del 22,5% entre 1980 y 1982, se recupera al 5,6% anual entre 1983 y 1986, para caer nuevamente al 3,5% entre 1987 y 1989. A inicios de los noventa (1990/92) crece aceleradamente (8,3% anual) aunque de manera insuficiente para recuperar la pérdida acumulada (Trejos et al. 1994).

76 Ténganse presente que el cuadro se refiere al gasto público total (sector público no financiero) en tanto que el gráfico. alude solo al Gobierno Central.

CUADRO 18.8
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS MOVILIZADOS POR EL SECTOR PÚBLICO EN EL ÁREA SOCIAL. 1950-1990
-CIFRAS RELATIVAS-

INDICADOR	1950	1958	1971	1980	1990
Gasto Público Total (GPT)					
% PIB	25,8	28,9	37,6	54,3	43,4
Gasto Público Social (GPS)					
% PIB	8,6	8,7	16,4	23,6	20,7
% GPT	33,3	30,2	43,5	43,5	47,6
Gasto en Educación					
% PIB	1,5	2,6	5,2	6,2	4,9
% GPT	5,9	8,9	13,9	11,4	11,4
% GPS	17,7	29,5	32,0	26,3	23,9

Fuente: IICE (1961), Contraloría General de la República (1971) y Trejos, et. al. (1994).

18.8. EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS SELECTIVAS CONTRA LA POBREZA

Los programas sociales selectivos surgen al inicio de la década de los años setenta, durante la tercera y última administración de José Figueres, cuyo lema fue "la guerra a la miseria"[77]. Estos programas son concebidos en un marco de crecimiento económico y con el fin de incluir a la población pobre a los programas universales de educación y salud que se venían desarrollando en el país desde tiempo atrás. Estos

77 Antes de 1970 se encuentran algunos programas sociales selectivos dirigidos a los grupos pobres, fundamentalmente en el campo de los asentamientos campesinos y programas de alimentación complementaria. No obstante, de un inventario de 38 programas sociales selectivos identificados, el 80% fueron creados a partir de 1970 y el 42% en la década de los setenta. (Trejos, et. al. 1995).

programas selectivos encuentran su fortalecimiento a mediados del decenio de los setenta cuando se aprueba la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (ley 5662 de diciembre de 1974) que crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Este fondo moviliza entre el 1,5 y el 2 por ciento del producto interno bruto y canaliza sus recursos hacia las instituciones estatales ejecutoras de los programas sociales, en particular para financiar los programas de atención primaria de la salud, programas de alimentación complementaria, acueductos rurales, pensiones no contributivas para indigentes y, más recientemente, subsidios directos para vivienda.

Con cerca de un total de 1.400 millones de dólares movilizados entre 1975 y 1994, el FODESAF ha sido el mecanismo que le permitió al país financiar los programas de salud rural y comunitaria y fortalecer los programas de alimentación y nutrición al preescolar y al escolar en la década de los setenta, programas que explican en buena parte los amplios mejoramientos en los indicadores de salud de ese período. Estos programas fueron diseñados para complementar las políticas universales e incorporan en ellas a los pobres. Los programas de salud primaria se transforman en el primer nivel de atención a los pobres y su acceso a los servicios de salud más sofisticados a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social. Los programas de alimentación complementaria buscan mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños pobres e incentivarlos para que éstos se mantengan dentro del sistema educativo formal.

Desde una perspectiva más asistencial, el FODESAF posibilitó establecer un apoyo financiero permanente para los ancianos indigentes sin acceso a la seguridad social tradicional, así como apoyar financieramente a las instituciones encargadas de velar por los grupos más vulnerables, particularmente niños en situación de orfandad, abandono o maltrato. Desde una visión más compensatoria, el FODESAF posibilitó el financiamiento de programas de entrega de alimentos y subsidios por desempleo durante períodos recesivos como los vividos entre 1980/82 y 1991/92, en los que también se fortalecieron los programas de apoyo productivo, en particular el acceso a recursos como la tierra y el crédito para la microempresa.

Aunque durante todo el período el fondo ha canalizado recursos a programas de vivienda popular, no es sino a partir de 1987, con la creación del bono familiar de la vivienda (BFV), que empieza a asignar una importante porción de sus recursos a esta área[78].

Génesis y Organización

El FODESAF se establece a finales de 1974, luego de dos años de discusión y negociación con las organizaciones empresariales. La negociación era importante pues parte del financiamiento dependía de un tributo sobre la nómina de las empresas. La estrategia seguida para alcanzar el acuerdo fue, por una parte, plantear inicialmente un proyecto que requería de un tributo más alto, que luego se rebajaba en el proceso negociador y por otra parte, introducir en el proyecto una gradualidad en la aplicación del tributo. Este impuesto fue finalmente del 5% sobre la planilla, empezando en un 3% en 1976 y aumentando un 1% por año hasta alcanzar el 5%.

Este Fondo surge en la tercera administración de José Figueres (1970/74), y entre cuyas acciones estuvo la creación en 1971 del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) institución autónoma encargada del combate a la pobreza y la universalización de los servicios de salud. Aunque este Fondo es concebido e impulsado en un contexto de crecimiento económico, su aprobación se da durante la primera crisis energética, que si bien no sumió al país en una recesión importante, sí agudizó el desequilibrio externo e hizo brotar un proceso inflacionario desconocido en la historia reciente de Costa Rica[79]. En el proceso de discusión el proyecto original se modifica, pasando de una concepción que enfatizaba las transferencias en dinero a los

78 El programa bono familiar de la vivienda fue creado en 1988 para apoyar el acceso a la vivienda de las familias más pobres. Consiste en un subsidio monetario, inicialmente era un crédito subsidiado, que se otorga a la familia para la adquisición de la vivienda. Este subsidio completo permite adquirir una vivienda mínima, en tamaño y condiciones, y su monto decrece al aumentar el nivel de ingreso familiar hasta un máximo de cuatro salarios mínimos. El subsidio puede complementarse con un crédito según las condiciones de mercado.

79 Si bien se desacelera en 1974 el producto per cápita, al crecer un 3% contra el 4,4% en los nueve años previos, solo se reduce en menos de 1% en 1975. La inflación en 1974 alcanzó el 40%, cuando en las décadas previas se mantenía por debajo del 2% anual.

asalariados en función del tamaño de su familia (asignaciones familiares), a otra en que desconfiaba de la soberanía del consumidor, transformando las transferencias de dinero en entrega de servicios y bienes, y focalizando en los grupos más pobres, asalariados y no asalariados[80].

La administración del FODESAF la realiza la Dirección General de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (DESAF), ente adscrito al Ministerio de Trabajo, con las funciones de supervisión, control y evaluación de los programas financiados por el Fondo. Sus directores son nombrados por las autoridades gubernamentales de turno, al corresponder a puestos de confianza, y su personal se encuentra dentro del Servicio Civil que regula la administración del personal del Gobierno Central.

Con el Fondo se pueden financiar programas dirigidos a la población pobre del país, aunque ni su ley o su reglamento la define con precisión, y con carácter complementario, pues la institución ejecutora debe aportar una contraparte. La aprobación de qué programas financiar descansa en el Ministro de Trabajo y el de Planificación, aunque el peso del coordinador del sector social, generalmente un vicepresidente de la República, puede ser determinante dependiendo del peso político que este posea. Con el Fondo se puede financiar transferencias en dinero o especie (alimentos, materiales, etc.), servicios sociales específicos, obras de infraestructura, construcciones de viviendas y fondos revolutivos para crédito. La Contraloría General de la República, órgano contralor adscrito al poder legislativo, ejerce la fiscalización general del uso de los recursos, tanto por parte de la DESAF como por cada una de las instituciones ejecutoras.

FODESAF, que precede en más de una década a los fondos de emergencia social (FES) o a los fondos de inversión social (FIS) promovidos por organismos como el Banco Mundial, se diferencia de estos en varios aspectos básicos[81]. Por una parte, se financia con recursos internos adicionales creados a través de una reforma presupuestaria y, por lo tanto,

80 Las asignaciones familiares se establecieron como un plan piloto a ejecutar en un pequeño pueblo de la provincia de Guanacaste llamado Bagaces. Este estuvo vigente entre 1976 y 1984, sin dejar de ser una experiencia piloto y sin canalizar ni un décimo del uno por ciento de los recursos del Fondo.

81 Suele considerarse que la primera experiencia ha sido el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, creado en 1986 e imitado posteriormente en otros países del área. Aunque algunos

relativamente estable en el tiempo y que no compiten con los recursos disponibles para los programas universales. FODESAF se financia con un impuesto del 5 por ciento sobre la planilla de las empresas y con el 20 por ciento del impuesto general sobre las ventas. No descansa en recursos extraordinarios, inciertos y crecientemente disputados, como son los de origen mayoritariamente externo que financian los actuales FIS y FES. Los recursos no tienen así el carácter de excepcionalidad y temporalidad que acompañan a los actuales fondos.

Por otra parte, canaliza estos recursos hacia instituciones estatales (unidades ejecutoras), para apoyar programas selectivos existentes, como es el caso de los programas de alimentación complementaria, o para financiar nuevos programas, como es el caso de los programas de atención primaria de la salud o de subsidios para vivienda. Si bien este procedimiento requiere que las instituciones tengan efectiva capacidad de operación, tiene la ventaja de evitar la duplicación de esfuerzos administrativos y el desperdicio que surge de la creación de infraestructura social que luego el Estado no puede operar o no puede suministrarle el adecuado mantenimiento. No busca así sustituir o convertirse en la "política social" sino complementarla para mejorar su eficiencia. Aunque ello implica una menor participación del sector privado, éste no está necesariamente excluido[82].

FODESAF tiene un carácter permanente y enfatiza el financiamiento de programas que apoyan directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa inicial, incrementando su capacidad para tener impacto a largo plazo. Esta concepción permite complementar adecuadamente los programas selectivos con los programas universales existentes. Cabe señalar que este carácter de permanencia se encuentra presente en la evolución que han

---

autores como Franco, Cohen y Rufián (1991) reconocen la presencia de experiencias previas de acotada transcendencia, ignoran la existencia del FODESAF o al menos su carácter de fondo de inversión social. Este no es el caso de Wurgaft (1993), quien lo reconoce como la primera experiencia en la región.

82 El FODESAF no puede transferir directamente recursos a organizaciones privadas para que ejecuten determinados programas, pero si lo puede hacer a través de sus unidades ejecutoras, quienes pueden subcontratar estos servicios. Actualmente se promueve un reforma legal para permitirle al Fondo financiar directamente programas propuestos por organismos privados.

tenido los actuales FIS. Si bien estos nacieron como acciones compensatorias y temporales dentro del marco de los programas de ajuste, han evolucionado hacia intervenciones más permanentes en el campo social. Un ejemplo de ello es el Fondo Social de Emergencia de Bolivia que en 1989 se transforma en el Fondo de Inversión Social.

Esta concepción también se encuentra en los fondos que se han creado recientemente, como el caso del Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS) de 1990, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile de 1991, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FCS) de Perú en 1991 y el Programa Nacional de Solidaridad de México que surge en 1988 (Wurgaft, 1993). Los FIS en el resto de los países del área centroamericana surgen en 1990, esto es, 16 años después del FODESAF y con un carácter temporal o transitorio, con una duración de tres a cinco años. Solo el de Guatemala, según Rufián (1991:56), tiene carácter permanente aunque este criterio no es compartido por Wurgaft (1993:3), quien le otorga el carácter de transitorio. De los restantes, solo el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) contempla en su normativa la posibilidad de prorrogar su plazo de vigencia.

Finalmente, el FODESAF no se administra al margen de la legislación existente, sino que sigue la normativa que regula la administración pública, tanto en términos de manejo de recursos, como en relación a la contratación y remuneración del personal. Si bien ello le puede restar cierta flexibilidad, en la práctica no ha constituido un obstáculo para su funcionamiento. Este resultado sugiere que el carácter de excepcionalidad con que se diseñan algunos fondos no es ni necesario, ni en muchos casos conveniente, ya que puede tender a inhibir los esfuerzos por una efectiva reforma institucional (Trejos, et. al., 1994).

Recursos movilizados y vulnerabilidad

En 1994, los gastos efectivos del fondo ascendieron a US$143 millones, esto es, un 1,7% del PIB. Un año antes, el gasto efectivo fue de U.S$134 millones, equivalente al 1,8% del PIB, al 4% del gasto del sector público no financiero y al 10% del gasto público social. Fuera del incremento durante los primeros años (hasta completar el impuesto total sobre la planilla), y los aumentos en los años en que se incrementó el impuesto de ventas, estos

guarismos se han mantenido bastante estables, con una ligera tendencia al aumento. Al depender el financiamiento de impuestos relacionados con el nivel de actividad económica, los recursos reales evolucionan a la par del ciclo económico.

Este carácter pro cíclico, inherente al esquema de financiamiento del FODESAF, reduce su capacidad de reacción en los períodos recesivos, precisamente cuando podría tener más impacto y su necesidad es mayor, particularmente si se quiere enfatizar los programas compensatorios. Como se desprende del Cuadro 18.9, luego de la fuerte expansión en la segunda mitad de los setenta, los recursos del Fondo sufren una amplia contracción durante la crisis de principios de los ochenta, período caracterizado por una amplia recesión económica y un proceso de empobrecimiento. Luego empiezan a recuperarse al tenor de la recuperación económica, primero rápidamente y luego en forma más pausada. En el decenio de los noventa, el crecimiento de los recursos reales del FODESAF vuelve a acelerarse, a pesar de la contracción que sufren en 1990 y 1991, dentro de un programa de ajuste fiscal que se produce en esa época.

CUADRO 18.9
COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FODESAF. 1975/1993.

Indicador	1975	1979	1982	1986	1989	1993
Recursos del FODESAF (millones)						
- U.S dólares	18,9	67,8	32,3	67,4	79,8	133,4
- Colones 1992	3.935	10.497	7.541	11.382	12.144	17.424
Variación media anual real*						
- PIB		6,4	-3	4,2	4,6	5
- FODESAF		27,8	-10,4	10,8	2,2	9,4
Gasto del FODESAF como porcentaje del						
- PIB	1,0	1,7	1,3	1,5	1,5	1,8
- Gasto Público	2,2	3,2	2,7	3,6	3,2	4,2
- Gasto Social	4,8	6,9	7,6	7,3	6,9	9,6
Porcentaje del los ingresos del FODESAF						
- Imp. Planilla	25,6	48,4	46,2	67,7	61,3	56,5
- No gastado	10,1	1,3	9,5	3,1	4,7	7,5

Si bien la presencia de impuestos con destino específico reduce la vulnerabilidad de este programa ante las restricciones fiscales, no la reduce en su totalidad. El impuesto sobre las planillas de las empresas e instituciones públicas es recaudado por la CCSS como parte de las cargas sociales y transferido al Fondo. Con relación al 20% del impuesto de ventas, la parte cobrada en aduanas pasa también al Fondo, vía Banco Central. No obstante, la parte correspondiente a las ventas de artículos producidos internamente es recaudada por el Ministerio de Hacienda y sobre ella el Gobierno tiene más control. En la práctica si bien el gobierno transfiere parte de esos recursos directamente a las unidades ejecutoras, el monto final girado depende de las restricciones fiscales imperantes[83]. Ello explica el hecho de que los ingresos por el impuesto a las planillas se vuelvan predominantes (ver Cuadro 18.9).

Otra causa de vulnerabilidad del Fondo es la exigencia del Ministerio de Hacienda de que se genere un superávit para contribuir a las metas fiscales globales. Estos ingresos efectivos no gastados, que en un principio respondieron a problemas de ejecución de las unidades ejecutoras y después a políticas fiscales, no han superado el 10% de los ingresos del período en que se han generado. No obstante, para finales de 1993 existía un superávit acumulado de 4.745 millones de colones, equivalente al 21% de los ingresos ordinarios de ese año. A partir de 1994 el FODESAF trabaja con déficit cero, es decir, sin generar nuevos superávit pero sin poder hacer uso del acumulado que conforma parte de la deuda pública interna del Gobierno Central.

Programas financiados y flexibilidad

Para 1995, el FODESAF transfiere recursos a 16 instituciones para la ejecución de 37 programas diferentes y un año atrás fueron 17 instituciones y 33 programas[84]. Durante los primeros años del decenio de los ochenta se trabajó con 25 entes ejecutores. Ello muestra cierta flexibilidad en la

83 FODESAF no contabiliza claramente estos recursos. Esta es una de las razones por las que existen datos sobre ingresos y gastos efectivos que muestran amplias discrepancias entre sí. La otra razón surge de distintos criterios de registro, (devengado o caja).

84 En el anexo A se presenta una lista de las instituciones y programas financiados por el FODESAF en 1995.

asignación de recursos, en particular en la incorporación o exclusión de instituciones participantes. El cuadro 18.10 busca complementar esta información reagrupando las instituciones por áreas de especialización[85].

En el cuadro se puede observar también cómo, con excepción del año 1975[86] durante el primer decenio de existencia del fondo los programas de salud y educación absorbían cerca de mitad de los recursos. Estos van perdiendo prioridad posteriormente, consistentemente con el mejoramiento de las condiciones de salud y nutrición infantil que se presentan en ese lapso.

El área de apoyo a grupos vulnerables se mantiene como segundo en importancia durante casi todo el período. Ello se explica en gran parte por el hecho de que la ley asigna el 20% del Fondo al régimen no contributivo de pensiones (RNC). Por otra parte, esta área empieza a perder importancia después de la crisis (1982) y solo la recupera con creces hacia el final del período, cuando la política social gubernamental asignó una alta prioridad a los programas asistenciales (Administración Calderón: 1990/94).

Los programas de financiamiento a la vivienda tuvieron un peso marginal hasta mediados de los años ochenta. Esta área se torna prioritaria en la Administración Arias (1986/90) y como producto de ello se modificó la ley en 1987 asignando un 33% de los recursos para el financiamiento del Bono Familiar de la Vivienda (BFV). Con ello más de la mitad de los recursos del Fondo se canalizan por ley a dos programas (BFV y RNC) introduciéndole una gran inflexibilidad a la asignación de los recursos. Ello explica en parte la pérdida de importancia de los programas de salud y educación y el menor gasto en salarios y alimentos.

---

85 Ello plantea problemas en instituciones como el Ministerio de Trabajo y el IMAS, que financian programas de apoyo productivo y de protección a grupos vulnerables. No obstante se agrupan en esta última categoría porque no se cuentan con los datos detallados para todo el período. Si bien Sanguinetty, et.al. (1989) presenta datos detallados de 1976 a 1986, al no saberse que deflator utilizó no puede completarse la serie ni verificarse los datos utilizados.

86 El año 1975 corresponde al primero de operación. Ello hace que su estructura no refleje más que el financiamiento a programas que no demandaba mayor trámite, como la compra de tierras. Ello explica el peso que tuvo en ese año el área de apoyo productivo, donde este rubro representó el 96% del gasto.

CUADRO 18.10
COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LOS PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FODESAF. 1975/1993.

Indicador	1975	1979	1982	1986	1989	1993
Total Programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud y Educación	32,1	54,7	49,5	51,3	32,6	25,4
Apoyo a Grupos Vulnerables	28,5	28,7	27,5	25,6	21,5	39,2
Vivienda y Desarr. Local	2,1	4,1	3,6	11,3	40,0	29,0
Apoyo Productivo	35,8	10,1	11,5	2,8	2,4	3,8
Administración	1,5	1,3	2,8	2,7	3,5	2,5
Gastos Financieros	0,0	1,7	5,0	6,3	0,0	0,0
Porcentaje del Gasto de FODESAF destinado a						
- Salarios	8,3	22,4	29	24,8	16	8,7
- Alimentos	11,4	29	21,5	16	13,3	16,4
- Instituciones por ley	22,5	20,6	22,2	25,6	54,4	46,3

Fuente: FODESAF.

Finalmente el área de apoyo a actividades productivas mantiene cierta importancia hasta finales de la crisis, cuando se dejan de financiar programas de capacitación por parte del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). En esta área han prevalecido y dominado los programas de apoyo al sector campesino con el financiamiento de la compra de tierra y de asistencia técnica. Cabe señalar que el peso de esta área se encuentra subestimado al no poderse incorporar los aportes que realiza al respecto el Ministerio de Trabajo (crédito microempresario y subsidios por empleo) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (crédito y capacitación).

La última fila del cuadro muestra el porcentaje de los recursos del FODESAF destinado a las instituciones que tienen una asignación por ley[87].

87 Ello incluye Centro Mujer y Familia y a la Comisión Nacional de Emergencia.

El hecho de que para 1993 el porcentaje fue inferior al 53% (BFV + RNC) muestra que el Fondo había logrado enfrentar en parte esa inflexibilidad. Ello fue posible gracias a una interpretación de la normativa en términos de que la asignación por ley cuenta para los ingresos ordinarios y no para la recalificación de ingresos (ingresos adicionales por recuaciones superiores a los proyectados más ingresos por intereses sobre el superávit acumulado).

Eficiencia y Equidad

La asignación por ley de destinos y montos específicos le resta eficiencia social al FONDO al no poder canalizar los recursos a los programas que se tornan pertinentes en cada coyuntura. Esta inflexibilidad se da también sin el respaldo legal. El financiamiento de programas que se tornan permanentes y dependientes de estos recursos hace difícil, aunque no imposible, el corte de los recursos asignados. Aunque el financiamiento a los programas es aprobado anualmente, es difícil suspender su apoyo, en particular si se trata de servicios que conllevan el nombramiento de personal. Un financiamiento acotado temporalmente y con participación decreciente y sujeto a evaluación efectiva puede ser el camino para incrementar la flexibilidad de operación.

Los datos del Cuadro 18.10 indican que si bien se dedica una parte del Fondo para el pago de salarios de los programas, esto no ha alcanzado costos elevados y con la pérdida de importancia de los financiamientos de servicios (salud y educación) a cambio las transferencias directas (BFV, RNC), este peso es aún menor. Por ello la crítica sobre el financiamiento de una burocracia creciente y altos gastos administrativos (PREALC, 1992) no parece sostenerse. Lo mismo sucede con los gastos directos de administración del fondo, relativos al gasto de la DESAF y los servicios de recaudación por parte de la CCSS. Estos se han mantenido en general por debajo del 3%, aunque es claro que las actividades de seguimiento, control y evaluación han sido muy débiles y circunscritas en el mejor de los casos al ámbito financiero. Cabe señalar que la DESAF se encuentra en un proceso de reestructuración interna tendiente a mejorar esta área de acción y la eficiencia de su funcionamiento en general.

Otro tema tiene que ver con la selectividad del financiamiento. El DESAF fue creado para canalizar recursos a los grupos más pobres

y complementar así las políticas sociales de carácter universal. Por ello los programas apoyados por el Fondo deben ser estructurados para esos grupos e incorporar mejores mecanismos de selección. El cuadro 18.11 muestra una estimación del grado de focalización de los programas del fondo para dos momentos en el tiempo. La estimación arroja una filtración de alrededor del 30%, bastante aceptable en el marco de estos programas (Grosh, 1994), y a pesar de que algunos programas, como comedores escolares, no fueron estructurados para llegar solo a los pobres. Por otra parte, si bien globalmente la selectividad parece empeorar ligeramente en el período analizado, ello es producto de lo que sucede con la vivienda ya que en el resto de las áreas mejora. La incorporación del BFV, que hace elegible al 80% de las familias del país, es el causante de este resultado. Cabe señalar que cada programa tiene sus propios criterios e instrumentos de selección[88] y que los intentos por generalizar un mecanismo único no ha sido considerado ni adecuado ni conveniente (Sojo, 1994).

Lecciones de financiamiento de las políticas selectivas.

El FODESAF ha mostrado ser un instrumento poderoso para financiar programas sociales selectivos, que posibilita la sustentabilidad de las políticas de programación y asistencia social y el mantenimiento de la consistencia con los equilibrios macroeconómicos. Representa así una experiencia capaz de reproducirse en otros países. No obstante, la vulnerabilidad presupuestaria, la inflexibilidad creciente en la asignación de recursos y la ausencia de sistemas adecuados de control son las áreas que demandan modificaciones.

El establecimiento de impuestos para financiarlo ha mostrado su utilidad en el tiempo para la protección del Fondo y el debilitamiento actual responde a un creciente incumplimiento de la legislación vigente por parte del Ministerio de Hacienda.

La inflexibilidad creciente en la asignación de recursos del Fondo es un aspecto que debe detenerse y, si es posible, revertirse. Solo el bono de la vivienda y las

88 En Trejos et al. (1993), Trejos (1992a) y Trejos (1992b) se analiza la selectividad de programas específicos.

pensiones a indigentes tienen asignados por ley el 53% de los recursos del FODESAF. En particular debe discutirse si tantos recursos deben canalizarse al programa de vivienda y si no debería aliviarse la carga mediante una mayor participación de fondos provenientes del presupuesto nacional.

CUADRO 18.11
COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL PORCENTAJE DE RECURSOS DE FODESAF QUE LLEGA A LA POBLACIÓN POBRE: 1983 Y 1992
- CIFRAS RELATIVAS –

ÁREA	1983	1992
TOTAL	69,5	67,5
Salud y Educación	61,9	67,0
Protección Grupos Vulnerables	68,5	72,1
Vivienda y Desarrollo Local	78,8	60,7
Apoyo Actividades Productivas	72,0	97,8

Nota: Se considera al 40% de las familias con menos ingresos percápita.
En el anexo B se presenta en detalle de los criterios de asignación seguidos

Fuente: Elaboración propia con base en IICE (1986) y ENISO (1992).

La ausencia de evaluación, control y seguimiento de los programas financiados por el FODESAF es otra limitación sentida. Existe margen para incrementar los gastos administrativos del FODESAF y ello se justificaría si los recursos se utilizan para aumentar efectivamente la capacidad de control y evaluación de los recursos asignados por el Fondo. Dentro de ello cabría el financiamiento de encuestas periódicas para medir el acceso efectivo a los distintos programas y su equidad, encuestas sobre las que existe tradición en el país. También cabría el otorgamiento de mayor autonomía a la DESAF, transformándola en una instancia separada del Ministerio de Trabajo.

El aumento de la selectividad, el establecimiento de un sistema integrado de servicios y el uso más eficiente de los recursos son las metas que deberán buscar las reformas en los programas específicos.

18.9. EXPLICACIONES DEL ÉXITO DE COSTA RICA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Este documento ha enfatizado dos puntos. Primero, que a pesar de sus limitaciones económicas (tamaño, economía agrícola-exportadora), Costa Rica ha tenido éxito en la reducción de la pobreza. Segundo, que la reducción de la pobreza debe atribuirse solo parcialmente al crecimiento económico; mucho del éxito está directamente vinculado a las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones sanitarias y educacionales de la población, especialmente de los sectores más pobres. En su análisis de la evolución global de la pobreza en 1990, el Banco Mundial llega a la conclusión de que la política pública es crucial tanto para la reducción de la pobreza medida por el ingreso, como para lograr mejoras en los indicadores sociales" (World Bank, 1990, p. 45). Dado que Costa Rica sobresale en comparación con la situación de los otros países en Centroamérica y el Caribe, es importante intentar determinar cuáles han sido los factores críticos en el éxito de Costa Rica. Sin embargo, esto representa una tarea que trasciende el alcance de este análisis, el cual se limita a señalar las áreas de mayor éxito en la reducción de la incidencia de la pobreza y las políticas y programas específicos responsables por tal éxito. Aún así, en la medida en que creemos que el caso de Costa Rica debería constituir un modelo o guía de acción para otros países, esbozaremos una explicación de las razones que han hecho posible una trayectoria exitosa.

Muchos estudios sobre la excepcionalidad costarricense se centran en las tradiciones democráticas de ese país. Aunque muchos esfuerzos se han hecho para explicar porqué Costa Rica es un país democrático (Trejos Quirós, 1939; López Gutiérrez S., 1975; Zelaya, Bulgarelli, Camacho, Cerdas & Schifter, 1978; Peeler, 1985), todavía hay un enorme debate sobre los orígenes de esta tendencia. En relación a la reducción de la pobreza, parecería que la democracia es poco relevante al menos por tres razones. Primero, no hay ninguna razón teórica importante para vincular la democracia a la reducción de la pobreza; especialmente cuando se tiene en

consideración que las democracias son gobernadas por mayorías, de forma tal que los pobres serían más frecuentemente una minoría.

Para América Latina en su totalidad, los hogares pobres representaban un promedio de 40% sobre el período 1970-1990, y de los 14 países que aparecen en el más reciente informe de la CEPAL, solo dos países, Honduras y Guatemala, tienen una población mayoritariamente pobre. (CEPAL 1994: 158-159). Mientras Honduras tiene una tradición democrática, Guatemala ciertamente no la tiene. Segundo, estudios empíricos a nivel mundial han demostrado que la democracia tiene poco o ningún impacto en el crecimiento o en la desigualdad. Un examen de 12 estudios empíricos en la materia reveló que la mitad de ellos llegó a la conclusión que la democracia reduce el crecimiento económico, mientras que la otra mitad de los estudios demostró que no existía ninguna relación entre democracia e igualdad (Sirowy & Inkeles, 1991; Muller, 1994). Tercero, los ocho países de rápido crecimiento económico en el Este Asiático, conocidos como "high performing Asian economies," o HPAEs, se caracterizan por un nivel de crecimiento económico que ha superado consistentemente los niveles alcanzados en los países industrializados tradicionales. Sin embargo, entre estos países, solamente Japón tiene una tradición democrática establecida[89].

Virtualmente todos los países tienen políticas diseñadas para atacar la pobreza; pero solo unos pocos son exitosos en la implementación de estas políticas en una medida significativa. De acuerdo a la CEPAL, en América Latina, una región bastante avanzada en políticas sociales (Mesa-Lago, 1991), para 1970 un 40% de la población vivía bajo la línea de la pobreza; veinte años después, 39% todavía se clasificaba como población pobre, una disminución trivial para un esfuerzo de dos décadas (CEPAL, 1994: 158-159). En Panamá, la proporción de los pobres (36%) fue tan alta en 1990 como en 1970. En varios de los otros países, la pobreza creció en este período: en Perú del 50% al 52%, en México del 34% al 36%, en Venezuela del 25% al 33%, y en Chile, un país con un crecimiento económico dramático, el porcentaje de la población que vivía en la pobreza en 1992 (28%) fue mucho mayor al de 1970 (17%)[90].

89 Los ocho países son: Japón, Hong Kong, La República de Korea, Singapur, Taiwán, Indonesia, Malasia y Tailandia (Birdsall, Ross & Sabot, 1994 b).

90 Estas cifras están basadas en totales nacionales, ignorando cambios en las proporciones de

En América Central solamente Costa Rica ha tenido un éxito de largo plazo en la reducción de la pobreza. Aunque no creemos que es la democracia per se lo que explica tal situación, sí creemos que, en el largo plazo, la estabilidad política y la gobernabilidad de Costa Rica han contribuido de modo importante al diseño e implementación de políticas públicas útiles para la reducción de la pobreza. ¿Cómo se ha alcanzado esta estabilidad? La investigación en el contexto de diferentes países ha demostrado que la desigualdad es un factor central en la desestabilización política (Seligson & Muller, 1987). Evidencia adicional muestra que la estabilidad política está directamente asociada con el crecimiento económico (Alesina & Perotti, 1993). Finalmente, los niveles de inscripción en educación primaria estimulan el crecimiento económico (Rodrik, 1994 a). Costa Rica ha logrado reducir la desigualdad económica y al mismo tiempo educar a la vasta mayoría de sus ciudadanos, lo que sugiere que ambos factores son importantes en su éxito en la reducción de la pobreza. Sin embargo, debido a que igualdad económica y niveles de inscripción en educación primaria son productos, en un cierto grado, de las políticas públicas, utilizar a estos factores como explicación de la estabilidad política, de la gobernabilidad y de la reducción de la pobreza evade el problema.

Debemos considerar el asunto con más profundidad a fin de encontrar explicaciones. Una posible respuesta se encuentra en las actitudes de los ciudadanos costarricenses hacia su sistema de gobierno. Los costarricenses tienden a considerar su sistema de gobierno como legítimo en una mayor medida que los ciudadanos de cualquier otro país centroamericano.

El gráfico 18. 12 muestra los datos comparativos 1991/92 sobre el orgullo de los ciudadanos por su sistema de gobierno, una de las variables ampliamente utilizada para medir la percepción de la legitimidad del sistema (Seligson, et al., 1987; Seligson & Muller, 990)[91].

---

pobreza urbana y rural. Desde que la definición de lo urbano y de lo rural varía de país a país, y en realidad dentro de cada país, creemos que las comparaciones nacionales son mucho más confiables.

91 Las referencias indicadas se refieren a una serie de artículos que explican en detalle la metodología usada para medir legitimidad. Esencialmente, la medida de "orgullo por el sistema" utilizada en este estudio forma parte de una escala más comprensiva, cuyo rango varía entre seis y doce ítems, y que ha sido utilizada exitosamente en Alemania, Israel, Estados Unidos, México, y

Mientras que el 87% de los Costarricenses están orgullosos de su sistema de gobierno, aproximadamente la mitad de los ciudadanos de los otros países piensan de la misma manera[92]. En otras palabras, fuera de Costa Rica, los miembros del gobierno diseñan e implementan políticas sabiendo que solo la mitad o menos de sus ciudadanos creen en la legitimidad del sistema político responsable por esas políticas. Esta no es una buena receta para alcanzar la obediencia civil a políticas que a veces son difíciles de aceptar.

Los responsables de las políticas públicas en Costa Rica tienen en comparación con sus pares en los países vecinos, una mayor facilidad para implementarlas porque los ciudadanos confían en las acciones del gobierno. Evidencia de lo anterior es la reacción popular a la crisis económica de principios de los ochenta y a las medidas de ajuste estructural que le siguieron. Una gran reserva de apoyo público acumulado en ese país en el tiempo anterior a la crisis hizo posible que el gobierno tomara rápidamente medidas para solucionar la crisis y para mitigar su impacto, mientras que, como se observa en el gráfico 18. 1, en otras partes de América Central, la recuperación económica no ha sido tan rápida y efectiva (Seligson y Muller, 1987).

La interrogante es entonces, ¿cómo el sistema de gobierno costarricense desarrolló su alto nivel de legitimidad? Nosotros creemos que en gran medida se debe a la emergencia de una fuerte sociedad civil, esto es, a la existencia de asociaciones secundarias activas y participativas. Trabajos recientemente realizados en Italia y objeto de varios premios académicos, evidencian que en el norte italiano una sociedad civil fuerte ha sido responsable por un sistema de gobierno participativo, por un alto nivel de desarrollo económico y por un bajo nivel de pobreza. Mientras tanto, en el sur italiano, la sociedad civil ha sido débil y, en consecuencia, ha producido bajos niveles de participación, gobiernos locales también débiles, subdesarrollo económico y altos niveles de pobreza en términos comparativos (Putnam, 1993). Más recientemente, un estudio examinó la importancia de la sociedad civil en Alemania, Japón, Estados Unidos,

---

en cada uno de los países de América Central. La aplicación se considera exitosa, cuando la escala se correlaciona con ítems que miden ciertas conductas que fueron hipotetizadas estar correlacionadas. Por ejemplo, un bajo nivel de apoyo por el sistema está vinculado con una participación política que produce violencia, por ejemplo desobediencia civil.

92 Por evidencia comprensiva en varios contextos nacionales ver (Seligson y Córdova M., 1995).

Francia, Italia y China y encontró que asociaciones secundarias fuertes constituyen un factor importante para el lograr progreso económico (Fukuyama, 1995).

En nuestra opinión la legitimidad del sistema costarricense descansa en la emergencia de la sociedad civil aún en mayor medida que en el caso de los otros países centroamericanos. Desde el siglo XVIII los costarricenses comenzaron a organizarse al nivel de la comunidad local para la prestación de servicios de salud y educación. La mayoría de estos servicios estaban organizados alrededor del gobierno municipal. En 1836, el gobierno estableció en cada cantón una Junta de Caridad y, en 1889, fueron creadas las Juntas de Socorro en cada municipalidad. Independientemente de la acción oficial, en 1859 emergió un amplio movimiento de Sociedades Mutualistas de carácter local (Mora, 1991). Tal como lo demuestra el caso de la educación, el gobierno municipal asumió la responsabilidad por la educación básica. Se exigió a los gobiernos municipales la creación de Juntas de Educación para gobernar las escuelas locales. En consecuencia, los padres estuvieron directamente vinculados al establecimiento de las escuelas locales y al continuo monitoreo de la calidad de la educación de sus hijos. Aún después de que el sistema de educación nacional fue introducido, las juntas locales mantuvieron la responsabilidad de muchos aspectos de la educación local[93].

De manera similar, el gobierno municipal estableció las Juntas Sanitarias, responsables por la salud de los ciudadanos del área. Los ciudadanos se acostumbraron de esta manera a asumir la responsabilidad de velar por la educación y la salud de su comunidad y, al mismo tiempo, los servidores públicos se acostumbraron a tomar en cuenta y a responder a las necesidades de la población local. En consecuencia, un patrón de influencia recíproca emergió en Costa Rica, en el que los ciudadanos y el gobierno interactuaron para el beneficio de la comunidad como un todo (Baker, Fernández P. & Stone,

93 Decisiones curriculares, entrenamiento de los maestros, etc., fueron asumidos por el nivel nacional. Las juntas de la comunidad mantuvieron la responsabilidad de velar por el funcionamiento general de la escuela local así como por el apoyo a la infraestructura física. Frecuentemente, estos comités locales actúan conjuntamente con las municipalidades para mejorar la infraestructura.

1972; Marín, 1987; Mora, 1989). Esta situación contrasta marcadamente con la del resto de América Central, en donde la sociedad civil ha sido reprimida porque es vista por las elites gobernantes como un reto a su poder (Nickson, 1995). Bajo estas condiciones, las organizaciones de la sociedad civil se han desarrollado principalmente como organizaciones no oficiales, clandestinas, que frecuentemente han considerado que su función central es contra-atacar las acciones del gobierno.

Aunque la discusión anterior se apoya en material histórico, se ha descubierto una relación directa, de carácter más contemporáneo, entre la satisfacción de los ciudadanos con su gobierno local y la legitimidad (apoyo al sistema). Como demuestra El gráfico 18.13, el análisis[94] indica que los ciudadanos que están más satisfechos con sus gobiernos locales tienden a expresar un mayor nivel de apoyo por el sistema de gobierno en comparación con aquellos ciudadanos que tienen bajos niveles de satisfacción. También se ha develado una débil relación recíproca, esto es, que un alto nivel de apoyo por el sistema produce una mayor satisfacción con el gobierno local. En resumen, parece existir una situación que es positiva en dos sentidos: la satisfacción con el gobierno local es factor que refuerza la variable que es central para la estabilidad política y la gobernabilidad al nivel nacional, la que a su vez, refuerza la satisfacción al nivel local.

Si bien no se pretende haber elaborado una explicación definitiva acerca del éxito de Costa Rica, creemos que la existencia de una sociedad civil fuerte es esencial para entender el éxito de las políticas diseñadas para reducir la pobreza.

Se ha presentado evidencia del éxito costarricense en la reducción de la pobreza. Este éxito, aunque impresionante dentro del contexto Latinoamericano, palidece en comparación con el dramático éxito de las nuevas naciones industrializadas en Asia. Considérese el caso de Corea del Sur. En 1965, con una población casi 15 veces mayor que la de Costa Rica, alcanzó un PIB de 3 billones de dólares en comparación con 0.59 billones de dólares alcanzados por Costa Rica, o una economía cinco veces más grande que la de Costa Rica (World

94 Este análisis fue ejecutado usando el método de regresión de mínimos cuadrados en dos etapas (two-stage least squares regression method) (Seligson, et al., 1995).

Bank, 1989, p. 168- 169). Para 1992, la economía de Costa Rica creció hasta 6.5 billones de dólares, mientras que la economía de Corea de Sur creció a 228 billones, ó 35 veces la economía de Costa Rica (World Bank, 1995, p. 166- 167). Corea alcanzó ganancias importantes, aún cuando la educación en Costa Rica, de acuerdo a las tasas de alfabetismo, era ligera y marginalmente inferior a los niveles de Corea. En 1970 la tasa de alfabetismo para los hombres coreanos fue del 94%, mientras que para los costarricenses solo del 88% (Mehrotra, 1994, p. Cuadro 18. 5). Adicionalmente, Corea del Norte, su vecino más cercano, permaneció, al igual que Costa Rica, bastante atrás en su nivel de desarrollo. Asimismo, también al igual que Costa Rica, Corea del Sur tuvo que competir con un gigante de la economía regional dado que Japón es a Corea, lo que los Estados Unidos es a Costa Rica.

Las comparaciones con Corea podrían repetirse para otros países. La tasa de alfabetismo en 1970 para Malasia fue mucho menor que la de Costa Rica (71% versus 88%), aunque la economía de Malasia era solamente cinco veces mayor que la de Costa Rica en 1960. En 1992 Malasia ha crecido nueve veces en tamaño. Es decir que Malasia, que comenzó con un nivel de educación inferior al de Costa Rica, fue capaz de crecer más rápidamente.

Las historias exitosas de los países Asiáticos en términos de crecimiento económico sugieren que Costa Rica no ha sacado mayor ventaja de su inversión en capital humano. Uno de los mayores retos para los costarricenses es determinar cómo lograr una mejor utilización de su gran inversión en capital humano con el fin de lograr un mayor y sostenido crecimiento económico y sobre todo, la erradicación de la pobreza.

ANEXO 18.1
COSTA RICA: INSTITUCIONES Y PROGRAMAS QUE CUENTAN CON FINANCIAMIENTO DEL FODESAF SEGÚN RECURSOS ASIGNADOS EN 1995 Y ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO
- MILLONES DE COLONES CORRIENTES -

INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	FODESAF	INSTITUCIÓN	COMUNIDAD	OTROS	TOTAL
MINISTERIO DE SALUD	3,770.00	1.950,71	0,00	0,00	5,720.71
Atención Primaria (PS)	231.98	64,77	0,00	0,00	296.75
Nutrición y Atención Integral del Niño (CEN-CINAI)	2,685.53	1.500,00	0,00	0,00	4,185.53
Saneamiento Básico	80.76	87,47	0,00	0,00	168.23
Salud Dental rural	410.86	158,90	0,00	0,00	569.76
Investigación y Evaluación	360.87	139,57	0,00	0,00	500.44
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSP.	175.00	40,46	0,00	0,00	215.46
Construcción y Mantenimiento de CE, CEN CINAI, PS y Guarderías	175	40.46	0	0	215.46
MINISTERIO DE EDUCACION PÚBLICA	4,888.30	63,72	0,00	0,00	4,952.02
Juntas de educación	192.40	1,94	0,00	0,00	194.34
Becas y Ayuda en Transportes	110.00	4,04	0,00	0,00	114.04
Ayuda socio económica	502.50	18,46	0,00	0,00	520.96
Huertas Escolares	13.85	8,85	0,00	0,00	22.70
Alfabetización	50.00	N.D.	0,00	0,00	50.00
CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA	192.4	2.35	0	0	194.75
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	1,243.24	105,45	8,06	108,00	1,464.75
Generación de Empleo	700.00	34,03	0,00	0,00	734.03
Guarderías Infantiles	43.24	23,38	8,06	0,00	74.68
Crédito Microempresa	500.00	48,04	0,00	108,00	656.04
INSTITUTO COST. DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS	1.390,20	237,18	471,40	65,50	2,164.28
Construcción de Acueductos Rurales	1,390.20	237,18	471,40	65,50	2,164.28
INCIENSA	172.56	160,30	0,00	0,00	332.86
Investigación Científica	172.56	160,30	0,00	0,00	332.86
INST. SOBRE ALCOHOLISMO Y FARMACODEP.	89.85	0,00	0,00	0,00	89.85
Prevención Alcoholismo y Farmacodependencia	89.85	N.D	0,00	0,00	89.85

Continúa...

INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	FODESAF	INSTITUCIÓN	COMUNIDAD	OTROS	TOTAL
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL	3,209.06	505,27	0,72	0,00	3,715.05
Centros Diurnos	66.61	0,00	0,00	0,00	66.61
Pro infancia y adolescencia	848.30	87,13	0,00	0,00	935.43
Mejoramiento Comunal	250.00	29,73	0,00	0,00	279.73
Fortalecimiento del upo Familiar	700.45	155,95	0,72	0,00	857.12
CECOMIN	400.00	33,07	0,00	0,00	433.07
Programa Soc. para el Desarr. Local	35.78	30,96	0,00	0,00	66.74
Ayudas Económicas Urgentes	75.00	20,19	0,00	0,00	95.19
Guarderías Infantiles	724.00	0,00	0,00	0,00	724.00
SISBEN	63.92	115,64	0,00	0,00	179.56
SISBEN	45.00	32,60	0,00	0,00	77.60
INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO	700.00	17,46	0,00	0,00	717.46
Compra y distribución de Tierras	700.00	17,46	0,00	0,00	717.46
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA	1,150.00	449,08	0,00	0,00	1,599.08
Atención Integral a la Infancia y Familia	1,150.00	449,08	0,00	0,00	1,599.08
RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO	7,696.00	0,00	0,00	0,00	7,696.00
Pensiones a Indigentes	7,696.00	0,00	0,00	0,00	7,696.00
CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN	129.36	0,00	0,00	0,00	129.36
Servicio de Rehabilitación Integral	16.29	N.D.	0,00	0,00	16.29
Asesoría Técnica y Apoyo Financiero	40.95	N.D.	0,00	0,00	40.95
SILOR	72.12	N.D.	0,00	0,00	72.12
COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIA	50.00	750,00	0,00	0,00	800.00
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA	12,698.40	1.500,00	0,00	318,00	14,516.40
Fondo de Subsidio para la Vivienda	12,698.40	1.500,00	0,00	318,00	14,516.40
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO	200.00	129,68	0,00	0,00	329.68
Préstamo para Vivienda Sector Público	200.00	129,68	0,00	0,00	329.68

Continúa...

INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	FODESAF	INSTITUCIÓN	COMUNIDAD	OTROS	TOTAL
DESAF (Administración)	380.58	0,00	0,00	0,00	380.58
SERVICIOS DE RECAUDACIÓN	335.75	0,00	0,00	0,00	335.75
OTROS	9.30	0,00	0,00	0,00	9.30
TOTAL	38.287,60	5.909,31	480,18	491,50	45.168,59

Fuente: DESAF. 1995.

ANEXO B
CRITERIOS DE ASIGNACION DE BENEFICIARIOS POR QUINTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA

SALUD Y EDUCACIÓN

Salud Primaria:	Personas con consultas al M.S.
Centros Infantiles:	Personas que asisten a CEN-CINAI.
Comedores Escolares:	Personas que asisten a comedores escolares.
Acueductos rurales:	Familias rurales con agua por cañería.

PROTECCIÓN GRUPOS VULNERABLES

Pensiones indigentes:	Personas con pensión en regímenes no contributivos.
Atención Niños y Mujeres:	Población menor de 12 años.
Atención Pobres:	Familias con ayudas del IMAS.
Atención Trabajadores Desempleados:	Personas desempleadas.

VIVIENDA Y DESARROLLO LOCAL

Bono Vivienda:	Familias con bono total.
Otros programas:	Familias con otros subsidios de vivienda.

APOYO ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Entrega Tierras:	Familias del 40% más pobre.
Asistencia Técnica Agrícola:	Trabajadores del sector agrícola
Otros Programas:	Desempleados más trabajadores por cuenta propia.

BIBLIOGRAFÍA

Adelman, I. y Cynthia Taft M. 1973. *Economic growth and Social Equity in Developing Countries.* Stanford, California: Stanford University Press.

Alesina, A., y R. Perotti. 1993. *Income Distribution, Political Instability, and Investment. National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 4486. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Asís Beirute, L. y Piedra, M. 1994. "*El Reto de la Cobertura"*, en La Seguridad Social Hoy: Problemas y perspectivas, editado por Elías Jiménez Fonseca. San José, CR: EDNASSS.

ATD Consultores. 1993. *"La Caja Costarricense del Seguro Social y la Contratación Privada de Servicios de Atención Ambulatoria Integral"*. Informe de Consultoría Presentado a Fiduciaria Transitorias S.A. (FINTRA). Febrero.

Badilla, E. 1991. *"Informática Educativa en Costa Rica a partir de 1987"*. Revista de Educación 15(1):7-17. 1991. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Baker, C., Fernández R., y Stone. S.. 1972. *El Gobierno Municipal en Costa Rica: Sus Características y Funciones*. San José, Costa Rica: Associated Colleges of the Midwest Central American Field Program and La Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

Banco Mundial 1990. Costa Rica: *El gasto público en los sectores sociales.* Informe No. 8519-CR Washington, D.C., Estados Unidos:

Banco Mundial. 1991. *Staff appraisal report: Costa Rica base educational rehabilitation* project. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.

Banco de Desarrollo Interamericano 1992."Los Sistemas de En*trega de los Servicios Sociales en Costa Rica: Situación y Opciones de Reforma". Informe Nacional para el Banco Interamericano de Desarrollo.*

Banco Interamericano de Desarrollo/Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/PNUD). 1993. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda*

integrada de desarrollo. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Birdsall, N., Ross, D., y Sabot, R. 1994. *"Inequality and growth Reconsidered."* Paper Delivered at St. Antony's College, Oxford, February.

Bulmer-Thomas, Victor. 1989. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José, Costa Rica: Editorial EDUCA para el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).1995. "*Mecanismos y asignación de recursos"*, Proyecto de Reforma del Sector Salud. Unidad Técnica Reforma del Sector Salud, CCSS.

Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). 1994. "Proyecto de reforma del sector salud -- Resumen". Unidad Técnica Reforma del Sector Salud, CCSS.

Caldwell, John C. 1986.b "*Routes to Low Mortality in Poor Countries*" in Population and Development Review, volumen 12, 2:171- 220.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1995b. *Indicadores Sociales.* México, DF: CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1994ª.*Salud, Equidad y Capital Humano en Centroamérica.* Cuaderno de Ciencias Sociales, No.. 72. Programa Costa Rica Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José, Costa Rica.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1992ª.*Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano.* LC/MEX/G3/Rev. 2. Impreso en Cuadernos de Ciencias Sociales, No. 47. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José: Costa Rica.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1992b.*El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Comisión Económica para América Latina.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1987. *Antecedentes estadísticos de la Distribución del Ingreso. Costa Rica, 1958-1982*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chenery, H. et al. 1974. *Redistribution with growth*. London: Oxford University Press.

COOPESALUD 1993."*Programa Anual de Actividades Técnico-Administrativas del SILOS de Pavas"*.

Cornia, Andrea, Frances Stewart, and Richard Jolly 1987.*Adjustment with a Human Face. A Study by UNICEF*. New York: Oxford University Press.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC). 1988.*Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.

Dreze, Jean, and Amartya Sen 1991. *Hunger and Public Action. London: Oxford.*

Durán, Fabio 1995."*Financiamiento de la Salud: los retos de la cobertura universal"*. Documento presentado en la Reunión Internacional de Expertos en Seguridad Social, Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social. México, D.F., abril.

Durán, Fabio 1993.*"Seguridad Social y Privatización de los Servicios de Salud"*, vol. 1, nro. 2, segundo semestre, p. 13-19.

Fiedler, J. y Rigoli, F 1991.*"The Costa Rican Social Security Fund's Alternative Models: A Case Study of the Cooperative-Based, COOPESALUD Pavas Clinic"*. Presented to the USAID. September.

Fields, G. 1980. *Poverty, Inequality and Development*. New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Fischel, A. 1990. *Consenso y Represión: Una interpretación sociopolítica de la educación costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Fonseca, C. 1991. *Computadoras en la Escuela Pública Costarricense. La puesta en marcha de una decisión. Serie Educación e Informática* No.1, San José: Fundación Omar Dengo.

Fukuyama, F. 1995. *The Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York: The Free Press.

Garnier, L. 1992ª.*La política social en tiempos de ajuste. mimeografiado.*

Garnier, L. y R. Hidalgo, R. 1991.*"El Estado necesario y la política de desarrollo."* En: L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge et al. Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

Garnier, L., Grinspan, R.; Garnier, L; Hildago, R; Monge G; y Trejos, J.D- 1995. *"El Desarrollo Social en Costa Rica durante la Segunda Mitad del Siglo XX".* Documento preparado para el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

González-Vega, C y Céspedes, V. 1991. *"Costa Rica",* in The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth, editado por Simon Rottenberg, 3-183. Oxford, New York, Toronto: World Bank/Oxford University Press.

Grosh, M. E. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Pratice.* Washington, D.C.: The World Bank

Guendell, L, y Trejos, J.D- 1994. *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica*, CEPAL, Serie Reformas de Política Social, Nro. 18, Santiago de Chile, 1994.

Instituto de Investigaciones Económicas/Asociación Alternativas para el Desarrollo (IIE/AAD) 1994"*Costa Rica: La Respuesta Estatal Frente a la Pobreza, Instituciones, Programas y Recursos*". Informe Final Tercera Ronda de Estudio de la *"Red de Centros de Investigación Económica Aplicada".* Agosto.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) 1988ª. *Estudio del Sector Público. El Desarrollo Económico de Costa Rica.* San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

IICE. 1988b. *"Evolución de la Crisis Económica en Costa Rica y su Impacto sobre el Nivel de Pobreza".* Informe final para Discusión. San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.

Jaramillo, Juan, Cuauhtémoc Pineda, y Guillermo Contreras 1984. *"Atención Primaria de Salud en Zonas Urbanas Marginales: el modelo de Costa Rica"*, Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Septiembre, pps. 189-198.

López Gutiérrez, Santiago 1975. *"Origen y Características de la Democra*cia *Costarricense."* Revista de Costa Rica #3.

Marín, Oscar . 1987. *Régimen Municipal, Volumen I*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Marín, F. y Rojas, M. 1991. *Silos y Cooperativas de Salud.* San José: CCSS.

Matarrita, M. 1986. "*El desarrollo de la educación primaria en Costa Rica: la reforma liberal, 1886-1931"* En: Carmen Lila (editora), Las Instituciones Costarricenses del siglo XX. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.

Mehrotra, Santosh. 1994. *Social Development in Selected Countries: An Overview. Draft. Mimeo.* New York: Office of Social Policy and Economic Analysis, UNICEF.

Mesa-Lago, C. 1994. C*hanging Social Security in Latin America.* Bouldner & London: Lynne Rienner Publishers.

Mesa-Lago, C. 1992. *Atención de Salud para los Pobres en la América Latina y el Caribe.* Organización Panamericana para la Salud/ Fundación Interamericana. Publicación Científica Número 539.

Mesa-Lago, C. 1991. *"La Seguridad Social en América Latina."* En Proceso Económico y Social en América Latina, Informe 1991. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Educación Pública (MEP) 1994- *Indicadores Económicos y Estadísticos de la Educación en Costa Rica.* San José, Costa Rica: MEP.

Ministerio de Educación Pública (MEP) 1991. *El Gasto Público en los Sectores Sociales.,* 1975-1991. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Educación Pública (MEP) 1971. *Plan Nacional de Desarrollo Educativo.* San José, Costa Rica: MEP.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1988. *Costa Rica: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Salud 1976- *Programa de Salud para Comunidades Rurales de Costa Rica.* Tercera edición.

Miranda, G. 1995. *"La salud en Costa Rica"* Serie: Documentos de Trabajo, 3. San José, CR: PNUD.

Miranda, G. 1994. *La seguridad y el desarrollo social en Costa Rica.* [1988] II Edición. SanJosé, CR: EDNASSS/CCSS.

Monge, C.; Ríos F. 1984. *La educación: fragua de nuestra democracia.* Segunda Reimpresión. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

Mora Agüero, J. 1989. *La Organización Comunal y DINADECO.* San José, Costa Rica: Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES).

Mora Agüero, J. 1991. *Las Juntas Progresistas: Organización Comunal Autónoma Costarricense*, 1921-1980. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.

Morley, S.., y Alvarez, C. 1992ª. *Poverty and Adjustment in Costa Rica.* Working Papers No 123. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Muller, E. N. 1994. *"Egalitarian and Inegalitarian Consequences of Development and Democracy."* Annual Meeting of the American Political Science Association. New York, September 1-4.

Nickson, R. A. 1995. *Local Government in Latin America. Boulder, CO*: Lynne Reinner Publishers.

Papert, S. 1993. *The Children's Machine: rethinking school in the age of the computer*. New York: Edited Basic Books.

Peeler, J.. 1985. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela.* Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press.

Picado, X. 1987. *El programa de corredores escolares: análisis evaluativo de una política social.* Documento de Trabajo, No.105. San José, Costa Rica: Instituto

Piñera, S. 1979. *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994*Informe sobre Desarrollo Humano* 1994. México, México: Fondo de Cultura Económica, S. A.

Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) 1990. *La deuda Social en Costa Rica.* San José, Costa Rica: Guadiseños Ltda para el Programa Mundial del Empleo de la OIT.

Psacharopoulos, G. et al. 1993. P*overty and income distribution in Latin America. The story of the 1980's.* Washington D.C. Estados Unidos: Banco Mundial.

Putnam, R.. 1993*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Quesada, J. R. 1990*"Democracia y Educación en Costa Rica".* En Revista de Ciencias Sociales, No. 48, pp. 41-58. Universidad de Costa Rica.

Raczynski, D. 1991. *"Descentralización y políticas sociales: lecciones de la expencia chilena y tareas pendientes".* En Colección de Estudios CIEPLAN, No, 31, pp. 141-152, Santiago: Chile.

Rama, G. 1994ª. l*a búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica.* Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeoafiado.

Rodríguez, A.; Smith, S. 1994. *"A comparison of determinants of urban, rural and farm poverty in Costa Rica.*" En: World Development, Vol. 22 (3), Great Britain.

Rodríguez, M. 1992. *Medición de la pobreza.* Tesis no publicada y presentada a la Universidad de Costa Rica para optar al título de Licenciada en Economía.

Rodríguez, J. 1992. *Cronología de la Educación Costarricense 1575-1992*. Heredia, Costa Rica: Centro de Investigación y Docencia en Educación de la Universidad Nacional.

Rodrik, D. 1994. "*King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle."* In Miracle or Design: Lessons from the East Asian Experience, ed. Albert Fislow and et. al. Washington: Overseas Development Council.

Rosenberg, M. 1983. *Las Luchas por el Seguro Social en Costa Rica.* San José, CR: Editorial Costa Rica.

Rosero, L. 1984. *"Las Políticas socio-económicas y su efecto en el descenso de la mortalidad costarricense"*. En Asociación Demográfica Costarricense (editora) Mortalidad y Fecundidad en Costa Rica. San José: Asociación Costarricense de Demografía.

Rosero, L. 1985 *"Determinantes del descenso de la mortalidad en Costa Rica"*. En Asociación Demográfica Costarricense (editora) Demografía y Epidemiología en Costa Rica. San José: Asociación Costarricense de Demografía.

Rosero-Bixby, L 1991. *"Studies of the Costa Rican Model I: Peace, health and development"* in Peace, Health and Development, 4:47-58.

Rosero, L. 1985. *"Demografía y epidemiología en Costa Rica"* Asociación Demográfica Costarricense. San José, CR: Asociación Demográfica Costarricense.

Rosero, L. 1983. *"Las políticas socio-económicas y su efecto en el descenso de la mortalidad costarricense"* Asociación Demográfica Costarricense. San José, CR: Asociación Demográfica Costarricense.

Rosero-Bixby, L. y Mata L. 1988. *National Health and Social Development in Costa Rica: A case study of intersectoral action.* Technical Papers, no. 13. Panamerican Health Organization. Washington, DC: OPS/OMS.

Sáenz, L. 1989. *Logros de una Política e Impacto de una Crisis en la Salud de un País.* Ministerio de Salud, Unidad Sectorial de Planificación. San José, Costa Rica.

Sanguinetty, J. 1988ª. *La educación general en Costa Rica. La Crisis y sus posibles soluciones.* San José, Costa Rica: Development Technnologies, INC.

Sanguinetty, J. 1988b. *La salud y el seguro social en Costa Rica.* San José, CR: Development Technologies, Inc. y Pragua Corporations.

Sauma, P.; Hoffmaister, A. 1989. *"Una aproximación a los determinantes y características principales de la pobreza en Costa Rica"*. En Revista Ciencias Económicas, Vol. IX (1 y 2), pp. 95-110. Universidad de Costa Rica.

Segunda Vicepresidencia. 1994. *Plan Nacional de Combate a la pobreza: por una Costa Rica integrada por las oportunidades*. San José, Costa Rica: mimeografiado.

Seligson, M..; Passé-Smith 1993. *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Inequality*. Boulder, CO.: Lynne Reinner.

Seligson, M.; . Muller, E.. 1990. *"Estabilidad Democrática y Crisis Económica: Costa Rica, 1978-1983."* Anuario de Estudios Centroamericanos 16-17(2): 71-92.

Serra Canales, J y Ramírez G. 1985. *"La experiencia del programa de salud en la comunidad 'Hospital sin Paredes*

Sirowy, L., y Inkeles, A.. 1991. *"The Effects of Democracy on Economic growth and Inequality."* In On Measuring Democracy: Its Causes and Concomitants, ed. Alex Inkeles. New Brunswick, N. J.: Transaction.

Sojo, A.1994ª. *Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN*. Documento LC/R:1476. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Sojo, A 1994b. *Política Social en Costa Rica: reformas recientes.* Cuadernos de Ciencias Sociales, Programa Costa Rica Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Número 67. San José, Costa Rica.

Soto B. O; 1968. *La educación en Centroamérica.* San Salvador, El Salvador. ODECA.

Taylor-Dormond, M.. 1991. *"El Estado y la pobreza en Costa Rica"*. En Revista de la Cepal. 43, Abril: 133-150.

Tomic, B. 1983. *Descentralización y Participación Popular: la salud rural en Costa Rica.* Monografía sobre empleo No. 34. Organización Internacional del Trabajo, Programa para América Latina y el Caribe.

Trejos Quirós, J. F. 1939. *Origen y Desarrollo de la Democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Trejos y Hnos.

Trejos, J. D. 1995L. *a pobreza en Costa Rica: una síntesis cuantitativa.* San José, Costa Rica: Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas. Documento de Trabajo en prensa.

Trejos, J. D. 1992ª. *"Focalización y Pobreza: Nuevas tendencias en la política social"*. PNUD/CEPAL. Octubre. Santiago, Chile.

Trejos, J. D. 1992b. *"Costa Rica: los comedores escolares"*. En Margaret E. Grosh (editora). From Platitudes to pratice: targeting social programs in Latin America. Volume II : Cases Studies. LACTD, Report No. 21, Washington D.C.; Estados Unidos: Banco Mundial.

Trejos, J. D. 1991. *"La política social y la valorización de los recursos humanos"*. En: L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge et al. Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

Trejos, J. D., Picado, X., Rodríguez A. y Sáenz, I. 1994. *"Estrategias para Combatir la Pobreza en Costa Rica: Programas, Instituciones y Recursos"*. Serie de documentos de trabajo, No. 193. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Económico y Social.

Ugalde, A. 1992. *"The Delivery of Primary Health Care in Latin America During Times of Crises: Issues and Policies"*, in Health and Health Care in Latin America. Connie Weill & Joseph Scarpaci (eds), 85-121. Minnesota Latin American Series, # 3/Iowa International Papers.

UNICEF 1989. *The State of the World's Children.* New York: Oxford University Press.

Vanhanen, T. 1975. *Political and Social Structures,* Part I: American Countries 1850-1973. Tampere, Finland: University of Tampere.

Vargas, W. 1993. *"Evolución y Características de los Servicios de Salud y Nutrición para Comunidades Urbanas y Rurales de Costa Rica"*. Caja Costarricense del Seguro Social. Departamento de Medicina Preventiva. Septiembre.

World Bank 1994. *World Development Report, 1994*. Washington, D. C.: Oxford University Press.

World Bank 1990. *World Development Report, 1990*. Washington, D. C.: Oxford University Press.

World Bank 1989. *World Development Report, 1989*. Washington, D. C.: Oxford University Press.

Wurgaft, J. 1993. *Fondos de Inversión Social en América Latina*. Santiago, Chile: PREALC/OIT.

Zamora C. A. y Sáenz. L.B. 1995. *"Variaciones de los Servicios de Salud bajo Diferentes Modalidades de Gestión"*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá/ Caja Costarricense del Seguro Social. San José, Costa Rica.

Zelaya, Ch., O Aguilar Bulgarelli, O, Camacho, D., Cerdas, R. y Schifter, L.. 1978. *¿Democracia en Costa Rica?* San José, Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Zuvekas Jr., Cl. 1992. Costa Rica: *The Effects of Structural Adjustment Measures on the Poor, 1982-1990*. Staff Working Papers, Number 5. Washington, D. C.: Bureau for Latin America and the Caribbean, United States Agency for International Development.

EL ESTADO Y LA POBREZA EN COSTA RICA

19

Marvin Taylor-Dormond[1]

La filosofía del libre mercado está ejerciendo una fuerte influencia en el diseño de la política y las estrategias económicas de los países latinoamericanos, lo que puede inducir a menoscabar la acción del Estado en favor de los grupos marginados, al confiarse equivocadamente a la mano invisible del mercado la tarea redistributiva.

Sin embargo, la noción de eficiencia económica excluye preocupaciones distributivas, de modo que es compatible con extrema desigualdad e injusticia, lo que justifica la acción estatal en esta materia. En la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, la función del Estado en la reasignación del producto es vital, ya que el mercado es incapaz de atender las necesidades de los grupos marginados, por la simple razón de que estos no poseen los votos necesarios para participar en la subasta mercantil.

En el presente artículo se intenta contribuir al acervo de conocimiento sobre el papel del Estado en materia de transferencias y atención a los pobres en Costa Rica. Se analiza el efecto directo del subsidio público provisto a través de los programas de salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social y agua y alcantarillado, sobre la incidencia e intensidad de la pobreza en Costa Rica. Los resultados de la investigación muestran que la acción del Estado costarricense en este campo es significativa. El subsidio público social reduce la pobreza total de un 26% a un 10%, y hace que la brecha de pobreza global se contraiga en más de dos terceras partes. Con

---

1 Jefe de Estudios y Políticas del Banco Centroamericano de Integración Económica en Tegucigalpa, Honduras.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de A. Maslove, Juan Diego Trejos, W.I. Gillespie y A.R.J. Ritter, así como el valioso apoyo de Pablo Sauma y Adrián Rodríguez en la preparación de versiones preliminares. Agradece igualmente a las señoras Teresa de Baca y Milena de Quiñones por su empeño en el procesamiento final del manuscrito.

Este artículo fue publicado en la Revista de la CEPAL, No. 48, Abril de 1991.

fundamento en esta evidencia, es posible sostener que la provisión estatal de servicios básicos a la población no solo ha permitido combatir el flagelo de la pobreza en el país sino que, además, es un elemento fundamental de la estabilidad social y el ejercicio de la democracia en Costa Rica.

19.1. INTRODUCCIÓN

La fuerza con que la filosofía del libre mercado está influyendo en el diseño de la política económica de los países latinoamericanos puede inducir a menoscabar la acción del Estado en favor de los grupos marginados, al confiarse equivocadamente a la mano invisible del mercado la tarea redistributiva de la mano visible del Estado.

Al respecto, en un informe reciente del Banco Mundial, junto con sostener que la pobreza continúa siendo el mayor desafío para la política de desarrollo, se argumenta que la política fiscal es esencial para enfrentar la tarea de combatir la pobreza, y que el gasto público bien diseñado puede mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos para su existencia e impulsar el desarrollo de los recursos humanos (Banco Mundial, 1989).

Más aún en su último Informe sobre el desarrollo mundial el Banco Mundial reafirma esta posición y la explora con mayor profundidad (Banco Mundial, 1990). Dedicado al tema de la pobreza, el informe señala que para combatirla con éxito es necesario atacarla desde dos frentes, que se refuerzan mutuamente: el fomento de iniciativas que promuevan el uso productivo de la mano de obra de los pobres; y la provisión a este segmento marginado de la población de servicios básicos, en especial de educación, salud y nutrición. Asimismo, el Banco argumenta que un enfoque global del problema de la pobreza requiere un programa bien concebido de transferencia de ingresos así como sistemas de seguridad social que complementen las iniciativas en los dos frentes señalados. Así, contrario al abandono del esfuerzo estatal en la satisfacción de las necesidades de los grupos marginados, reconoce que éste es un campo en el cual el sector público debe desempeñar un papel dinámico.

Por otro lado, desde el punto de vista conceptual, la intransferible responsabilidad del Estado en la redistribución del producto, es una materia claramente establecida en la teoría de la economía pública. Piedra

angular en este tema es el clásico trabajo de Musgrave, quien fundamenta la función redistributiva del Estado, señalando que a menos que el patrón distributivo sea aceptado como justo (lejos de ser el caso en América Latina), la demanda efectiva resultante del mercado no puede aceptarse como guía para el uso eficiente de los recursos (Musgrave, 1968). Sobre este mismo punto, Prebisch señaló que, no obstante la eficiencia económica del mercado, su deficiencia radica en que la demanda se genera en una distribución dada del ingreso, la cual está vinculada a una estructura social específica, que es altamente desigual y excluye a una parte considerable de la población de los beneficios del desarrollo. De lo anterior se deduce que si bien las leyes conducen a soluciones racionales, los beneficios se restringen a un pequeño grupo privilegiado y difícilmente son racionales para la colectividad (Prebisch, 1981).

En síntesis es absurdo negar las bondades del mercado en cuanto a eficiencia en la asignación de los recursos. Sin embargo, la noción de eficiencia económica es amoral y excluye las preocupaciones distributivas, de modo que es compatible con una extrema desigualdad e injusticia social. En consecuencia, en la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, la función del Estado en la reasignación del producto es vital, ya que el mercado es incapaz de atender las necesidades de los grupos marginados, por la simple razón de que estos no poseen los votos necesarios para participar en la subasta mercantil.

A la luz de esta controversia, en el presente artículo se intenta contribuir al acervo de conocimientos sobre el papel del Estado en materia de transferencias y atención a los pobres en Costa Rica. Partiendo del marco metodológico utilizado en los estudios sobre el tema realizados en países en desarrollo (Selowsky, 1979; Meerman, 1979), en el artículo se analizan los efectos del subsidio público concedido mediante los programas sociales, en la incidencia e intensidad de la pobreza en Costa Rica.

Los temas tratados se han dividido en cuatro secciones. En la primera, se presentan las bases metodológicas del estudio; en la segunda se examina la dimensión e intensidad de la pobreza medidas antes de los beneficios de los programas sociales. En la tercera sección se analiza la magnitud y composición del subsidio público en los programas sociales y su distribución entre los pobres y los no pobres. En la cuarta sección

se proporcionan las estimaciones de la pobreza incluido el subsidio. Las conclusiones del trabajo se resumen en la última sección.

19.2. EL MARCO METODOLÓGICO

19.2.1. EL CONCEPTO DE INGRESO Y LAS LÍNEAS DE POBREZA

Utilizando como referencia el ingreso recibido por las familias, se construye en este artículo un perfil de la pobreza absoluta para el año 1983. Con este fin, partiendo de la información recopilada mediante un trabajo muestral efectuado en 1984 por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económica de la Universidad de Costa Rica, se definieron dos categorías de ingreso: a) el ingreso antes de los beneficios derivados del gasto público, y b) el ingreso después de estos beneficios.

La primera categoría comprende salarios mensuales, beneficios (balance de actividades personales), ingresos de capital (intereses, dividendos, rentas de propiedades, incluido el ingreso estimado por vivir en casa propia), valor de los ingresos que representa la producción destinada al autoconsumo, pensiones del sistema de contribuyentes[2], incapacidades (asignaciones de dinero durante las ausencias temporales del trabajo debido a enfermedad), transferencias no regulares (premios de lotería, regalos, pólizas de seguros, herencias), e ingresos provenientes de otras fuentes (ayuda de familiares, por ejemplo). Con esta definición se trata de cubrir todos los ingresos producidos por el esfuerzo colectivo de los miembros de la familia, y se excluye toda asistencia por parte del Estado.

La segunda categoría de ingreso incluye el valor de los beneficios derivados del gasto público en las áreas sociales. Evidentemente, con esta segunda definición se genera un ingreso mayor, o por lo menos igual, que el obtenido con la primera.

2 Este es un sistema regular de pensiones en el cual los trabajadores contribuyen o pagan sistemáticamente para recibir una pensión cuando se retiran. Las personas mayores que no están cubiertas por este sistema pueden solicitar una pensión al sistema de no contribuyentes, el cual está financiado por el Estado. Por su naturaleza, las pensiones de este último sistema se incluyen como parte de los programas de asistencia del Estado.

Aunque el ingreso por adulto equivalente es probablemente el indicador de referencia más eficiente para medir la pobreza (Trejos, 1983), debido al tipo de las limitaciones de esta variable, correctamente señaladas por Mohan, es recomendable adoptar el ingreso familiar per cápita (Mohan, 1984). Así, contrarrestando este promedio per cápita con una línea de pobreza también especificada per cápita, las familias se clasificaron en pobres y no pobres.

Para establecer la línea de pobreza absoluta se utilizó el estudio de Mata y Murillo, 1980 sobre la canasta básica de alimentos en Costa Rica, definida como "la cantidad de alimentos consumidos por un hombre adulto costarricense (mayor de 25 años, de 65 Kg. de peso, sujeto a una actividad moderada), de modo que sume 2900 calorías por día."

El costo de la canasta básica se calculó utilizando los precios de los alimentos obtenidos por la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica para la construcción del índice de precios al consumidor. Esto dio como resultado la estimación de dos líneas de pobreza; la primera, es la "línea de extrema pobreza", definida como el valor per cápita de la canasta básica familiar; la segunda línea estimada es la "línea de pobreza básica". Ubicada encima del punto de corte anterior, esta línea toma en consideración renglones no alimenticios.

De acuerdo con estas dos definiciones, las familias se clasificaron en: a) extremadamente pobres si su ingreso per cápita es menor que el costo mensual per cápita de la canasta familiar básica (LPE); b) básicamente pobres si su ingreso per cápita es igual o mayor que la LPE pero menor que el costo per cápita de la "canasta de necesidades básicas" (LPB); y c) no pobres si su ingreso es igual o mayor que la LPB. Se estimaron las líneas de pobreza absoluta para las zonas urbana y rural de Costa Rica. Para la zona urbana se obtuvo una línea de pobreza básica de 1.518 colones y una línea de pobreza extrema de 964 colones; para la zona rural los valores respectivos fueron de 1.260 y 800 colones.

Por último, se han diseñado varios índices con el propósito de medir la intensidad de la pobreza[3]. El adoptado en este artículo es la brecha de pobreza, definida como "la diferencia entre el ingreso de la unidad familiar de que se trate y el ingreso que se requeriría para llevar a esa unidad hasta una línea de pobreza definida" (Beckerman, 1985). Una ventaja de las estimaciones de la brecha de pobreza es que toman en cuenta tanto el número de familias pobres como la intensidad de su pobreza.

19.2.2. LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PÚBLICO

En este artículo se utiliza la noción de subsidio empleada por Selowsky. Según este autor la provisión de un bien o servicio involucra un subsidio siempre y cuando el costo del producto sea mayor que los gastos directos en que haya incurrido la población que los recibe (Selowsky, 1979) Asimismo, se emplean aquí los resultados y procedimientos metodológicos de un estudio sobre el gasto público social en Costa Rica, desarrollado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, en conjunto con otros colegas[4].

El sector público es capaz de generar subsidios mediante tres mecanismos: a) el gasto público, b) las empresas públicas y c) el control de precios. La mayoría de los casos analizados en este trabajo corresponden a servicios subsidiados por medio del gasto público. Este tipo de subsidios se proveen a través del presupuesto del gobierno, y su efecto redistributivo puede analizarse a la luz de tres enfoques alternativos (CEPAL, 1981). El primero, se basa en la evaluación del ingreso generado por los factores de producción de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno. El segundo enfoque analiza el efecto de las actividades del sector público en la estructura de producción y en la asignación de recursos y, posteriormente, el impacto de esa transformación sobre el ingreso recibido por los factores de producción. El tercer enfoque se centra en los beneficios directos proporcionados a aquellos que reciben los bienes y servicios públicos. Así,

3 Para una exposición de mediciones alternativas puede consultarse Kakwani, 1980, cap. 15.

4 Dicho estudio fue parte de una investigación acerca del efecto redistributivo del gasto público social en cinco países latinoamericanos, efectuado con el financiamiento del BID y la coordinación del Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL). El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas ha producido varios documentos de trabajo sobre el tema.

con el objeto de evaluar el efecto redistributivo de estos beneficios debe cuantificarse su valor en términos de ingreso.

En relación con este último enfoque, un modo de estimar los beneficios es recurriendo a la valoración que les dé la unidad familiar. Sin embargo, los problemas de medición que este método de "beneficio recibido" acarrea son difíciles, por lo que con frecuencia se recurre al método sugerido por el enfoque "costo incurrido a favor de" (Gillespie, 1980).

En este artículo se consideran los efectos redistributivos directos del gasto público, de manera que se emplea el enfoque del beneficio directo, y se procede a cuantificarlo vía presupuesto, es decir, a base del enfoque "costo incurrido a favor de". Dentro de este contexto, el gasto público se separó en las categorías de consumo, gastos de capital y transferencias. El tratamiento dado a estos rubros para propósitos distributivos se enmarca dentro de la teoría y la práctica convencionales de las finanzas públicas[5].

19.2.3. LA SELECCIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS Y LA ESTIMACIÓN DEL SUBSIDIO

Los programas públicos aquí analizados son los de educación, salud, seguridad social, nutrición, vivienda y abastecimiento de agua y depuración de aguas negras. Los programas de educación abarcan la enseñanza preparatoria, primaria y secundaria y la educación superior. También se consideran la educación para adultos, la educación especial (impedidos), la capacitación técnica y la educación postsecundaria. En cuanto al subsidio correspondiente a estos programas, considerando que en el caso de la educación los beneficiarios no están obligados a efectuar un pago directo para tener derecho al servicio, el monto del subsidio es igual al gasto en que incurre el Estado al educar a los ciudadanos.

La cuantificación de este subsidio se hizo utilizando el presupuesto de las diversas instituciones nacionales relacionadas con la educación, lo cual se complementó con estimaciones de los gastos de capital, que comprenden la depreciación de los activos, y de la ganancia de esta inversión en su mejor alternativa.

5 Para una discusión más detallada de estos aspectos véase Taylor, 1986, cap. 1.

Con el fin de estimar el subsidio en salud, el programa se dividió en dos clases: a) medicina curativa y b) medicina preventiva. A su vez, la medicina curativa comprende los servicios de hospitalización y de consulta externa, mientras que la medicina preventiva incluye la prevención directa y la medicina preventiva general. El método de estimación aplicado en este caso es básicamente el mismo utilizado en el caso de la educación. Aquí tampoco existe un pago directo por el servicio, de manera que el subsidio es equivalente al gasto total del Estado en estos programas.

Los datos para estimar el subsidio se obtuvieron del presupuesto de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y de la liquidación final del presupuesto del Ministerio de Salud. Asimismo, el subsidio derivado del uso de los activos se calculó estimando el costo de oportunidad de la inversión.

En cuanto a los programas de seguridad social, con propósitos analíticos se dividieron en tres grupos: a) los sistemas de pensiones, incluidos los planes de contribuciones al igual que los que no operan por este medio; b) las asignaciones en efectivo, los subsidios al desempleo y otras transferencias similares, y c) el bienestar social, que incluye los programas de bienestar infantil al igual que los programas para los impedidos y para los ancianos. Al estimar el subsidio en estos tres campos se computó únicamente el monto de las transferencias. Los componentes del capital no se tuvieron en cuenta, ya que constituían un porcentaje insignificante del subsidio global.

En los programas de nutrición, para estimar el subsidio se definieron tres tipos de "productos finales": a) el servicio de comidas (escolar principalmente), b) las asignaciones de alimentos, y c) otros programas. La estimación del gasto corriente en este tipo de programas se basó en la liquidación final del presupuesto de las instituciones que los ejecutan . Para valorar el costo del capital se utilizó un inventario físico de los centros educativos y el inventario de activos de otras instituciones que participan en los programas de nutrición.

Para estimar el subsidio habitacional se optó por un método diferente al aplicado en los casos anteriores. En este caso los subsidios se clasificaron en dos categorías: a) directos e b) implícitos en las condiciones financieras. Los subsidios directos son los otorgados a través de la prestación de

servicios gratuitos, viviendas gratuitas y transferencias de fondos para propósitos habitacionales. Este tipo de programas lo llevan a cabo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Los subsidios implícitos consisten en la concesión de condiciones financieras favorables en los préstamos habitacionales. La importancia de este tipo de subsidios radica en que el sistema bancario en Costa Rica está nacionalizado, por lo que la influencia económica del sector público a través del sistema financiero es de vital importancia[6].

En lo que se refiere al método de estimación, el subsidio directo es igual al gasto en que incurre el Estado al proveer viviendas y al otorgar transferencias para ese fin. El subsidio implícito, por su parte, es el resultante de multiplicar la diferencia entre la tasa de interés nominal cargada a los deudores y el costo efectivo de los fondos, por el monto de la cartera de vivienda de los acreedores.

El último grupo de programas considerado corresponde al abastecimiento de agua y depuración de aguas negras. El método de estimación del subsidio sigue los mismos principios antes señalados. Así, los gastos corrientes y de capital se estimaron utilizando la información del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, y los registros de diversas municipalidades encargadas de proporcionar estos servicios a sus comunidades. Como en el caso del agua y el alcantarillado los beneficiarios realizan un pago directo por el servicio (en contraste con los otros casos aquí analizados), el subsidio se estimó deduciendo el monto de dichos pagos de los gastos corrientes y de capital.

19.2.4. LA DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO

El subsidio que recibe un hogar al consumir un bien o servicio es equivalente al subsidio por unidad multiplicado por el número de unidades que se

6 Este estudio se concentra en la cartera de vivienda del sistema bancario nacional. También se consideran otras instituciones públicas que otorgan préstamos para vivienda, incluidos el Banco Popular de Desarrollo Comunal, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros.

han consumido. Por consiguiente, en los casos en que era pertinente, se especificaron la unidad de consumo y su correspondiente subsidio medio para cada programa. En los casos en que se especificó una unidad de consumo, la asignación del subsidio se obtuvo al multiplicar el número de unidades consumidas por familia por su respectivo costo unitario. Esto ocurrió en educación, salud, pensiones, algunos programas nutricionales, agua y depuración de aguas negras. En otros casos, se aplicaron procedimientos ad hoc de asignación, basados en las características de los programas (Taylor, 1986).

19.3. LA DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA ANTES DE LOS BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

19.3.1. EL ALCANCE DE LA POBREZA ABSOLUTA

La proporción de familias costarricenses pobres en 1983 ascendía a 26% (cuadro 19.1). En general, la incidencia de la pobreza es mayor en las áreas rurales, donde un 34% de las familias se ubica por debajo de la línea de pobreza absoluta, en comparación con un 19% que se registra en las zonas urbanas.

La pobreza básica es la forma de pobreza ligeramente más importante. En efecto, un 53% de las familias pobres está por encima de la línea de pobreza extrema (la línea de costo de la canasta básica) pero su ingreso no les permite satisfacer enteramente sus necesidades no alimentarias. Con esto, la incidencia de la pobreza básica para el país en su totalidad es del 14% mientras que la incidencia de la pobreza extrema se estima en un 12%.

CUADRO 19.1
COSTA RICA: ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA[1] POR NIVEL DE POBREZA Y REGIÓN

Indicador	País		Urbana		Rural	
Proporción de familias pobres	25,7	(100,0%)	19,0	(100,0%)	33,5	(100,0%)
Pobreza básica	13,7	53,3	10,6	55,8	17,5	52,2
Pobreza extrema	12,0	46,7	8,4	44,2	16,0	47,8
Distribución de las familias						
Todas las familias	100,0		54,5		45,5	
Todos los pobres	100,0		40,2		59,8	
Pobreza básica	100,0		42,1		57,9	
Pobreza extrema	100,0		38,0		62,0	
No pobres	100,0		59,5		40,5	

1/ Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales.

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Puesto de otra forma, un 14% de las familias del país (o un 53% de las familias pobres) son incapaces de satisfacer por completo sus necesidades básicas con el ingreso que generan, pero al menos cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades de alimentación. Por otro lado, un 12% del total de familias (o un 47% de las familias pobres) no cuenta ni siquiera con recursos para adquirir la canasta básica.

Cuando se examinan las zonas urbana y rural por separado, la pobreza básica aún muestra mayor incidencia que la pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de ambas formas de pobreza es sistemáticamente mayor en las áreas rurales que en las ciudades, lo que queda reafirmado por el patrón de distribución de las familias pobres: un 60% de ellas se encuentra en las zonas rurales y tan solo un 40% en las ciudades.

Si se comparan los niveles de ingreso, las familias pobres obtienen un ingreso medio total de 4.850 colones por mes (aproximadamente 105 dólares) en contraposición con el de 17.027 colones (aproximadamente

370 dólares) de las familias no pobres (cuadro 19.2). En otras palabras, el ingreso de las familias no pobres es, en promedio, más de tres veces superior al de las familias pobres. Esta disparidad es un poco mayor en las ciudades (cuatro a uno) que en las zonas rurales (menos de tres veces).

CUADRO 19.2
COSTA RICA: INGRESO MENSUAL TOTAL Y PER CÁPITA DE LAS FAMILIAS[1] POR NIVEL DE POBREZA Y REGIÓN (COLONES)

Grupo de ingresos	País	Urbana	Rural
Ingreso mensual total de la familia	14.029	17.623	9.724
Todos los pobres	4.850	5.165	4.639
Pobreza básica	6.258	6.894	5.796
Pobreza extrema	3.239	2.970	3.404
No pobres	17.027	20.538	12.322
Ingreso mensual per cápita por familia	3.743	4.871	3.393
Todos los pobres	875	962	817
Pobreza básica	1.147	1.272	1.056
Pobreza extrema	565	569	562
No pobres	4.736	5.785	3.198

1/ Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

En general, el ingreso es más alto en las zonas urbanas que en las rurales, con la excepción del ingreso total de las familias en situación de extrema pobreza.

Por tipos de pobreza, las familias que afrontan la pobreza básica obtienen un ingreso mensual medio de 6.258 colones (aproximadamente 135 dólares), mientras que las que se encuentran en situación de pobreza extrema solo ganan en promedio 3.239 colones (aproximadamente 70 dólares) al mes.

Las fuertes disparidades existentes en las zonas urbanas se reflejan en un ingreso de las familias en situación de extrema pobreza de solo 2.970 colones (64 dólares al mes), esto es, menos del 15% del ingreso generado por las familias urbanas no pobres. Dado que las familias pobres tienden a ser más grandes que las familias no pobres, la diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres aumenta aún más cuando se comparan los niveles de ingreso familiar per cápita. En efecto, el ingreso medio per cápita de las familias pobres asciende a 875 colones al mes (aproximadamente 19 dólares) mientras que el de las familias no pobres es equivalente a 4.736 colones (103 dólares).

La desigualdad tanto urbana como rural también se acentúa. El ingreso per cápita de las familias urbanas no pobres es seis veces mayor que el obtenido por las familias pobres, mientras que el de las familias rurales no pobres es casi cuatro veces superior al de las familias pobres.

Con respecto a las brechas de pobreza, la diferencia de ingreso total mensual por familia asciende a 3.332 colones (72 dólares) (cuadro 19.3). En las zonas urbanas la diferencia es superior al promedio (3.944 colones), mientras que en las áreas rurales asciende a 2.921 colones. La misma relación se presenta en las estimaciones per cápita.

CUADRO 19.3
COSTA RICA: BRECHA DE POBREZA POR TIPO DE BRECHA Y REGIÓN (COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

Tipo de brecha	País	Urbana	Rural
Brecha de pobreza global al mes			
Promedio por familia	3.332,0	3.944,0	2.921,0
Promedio per cápita	498,0	556,0	443,0
Global (millones de colones)[2]	439,2	208,9	230,3
Global/Ingreso de los no pobres(%)	6,7	4,5	12,1
Brecha de pobreza básica al mes			
Promedio por familia	1.954,0	2.214,0	1.764,0
Promedio per cápita	220,0	247,0	204,0
Global (millones de colones)[2]	137,4	65,6	71,8
Global/Ingreso de los no pobres (%)	2,1	1,4	3,8
Brecha de pobreza extrema al mes [3]			
Promedio por familia	4.908,0	6.138,0	4.156,0
Promedio per cápita	800,0	949,0	698,0
Global (millones de colones)[2]	301,8	143,3	158,5
Global/Ingreso de los no pobres (%)	4,6	3,1	8,3

1/ Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales.

2/ Promedio por familia multiplicado por el número de familias en situación de pobreza, por nivel.

3/ Estimado con respecto a la línea de pobreza básica (línea que separa los pobres de los no pobres).

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Hipotéticamente, para eliminar del todo la brecha de pobreza mediante la redistribución del ingreso, se requeriría que las familias no pobres transfieran un 7% de su ingreso a las familias pobres. Considerando únicamente las ciudades, la transferencia requerida sería del 5%, en tanto que en las zonas rurales este alcanzaría hasta un 12%. Los resultados reflejados por la brecha de pobreza refuerzan las

observaciones basadas en el recuento de las familias en situación de extrema pobreza. No solo es mayor la incidencia de la pobreza en las áreas rurales, sino también su intensidad, medida en déficit de ingreso.

Al observar separadamente las brechas por tipos de pobreza, se aprecia cuan grave es la situación de las familias extremadamente pobres. Para el país en su conjunto, la brecha de extrema pobreza por familia es igual 4.908 colones, en contraste con la de 1.954 colones correspondiente a las familias en situación de pobreza básica. Para suprimir la brecha de pobreza extrema se requeriría una transferencia de los no pobres equivalente a un 5% de su ingreso y para lograr lo mismo respecto de la brecha de pobreza básica la transferencia requerida sería de solo 3%.

Vale la pena señalar un aspecto importante relacionado con los niveles de pobreza. Se recordará que el recuento de familias mostró que la mayoría de los pobres se encuentran en situación de pobreza básica. Sin embargo, de acuerdo con la brecha de pobreza, la intensidad de la pobreza sufrida por los extremadamente pobres es más del doble de la experimentada por los que se encuentran en situación de pobreza básica. Para los efectos de la política social esta información es de gran importancia. Como se desprende de las cifras de la brecha de pobreza global, reducir (o suprimir) la pobreza extrema es altamente costoso (en términos económicos), pero es claro que el grado de pobreza sufrido por los extremadamente pobres es tan intenso que descuidar esa área puede poner en peligro la estabilidad del país.

19.4. MAGNITUD, COMPOSICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO EN PROGRAMAS SOCIALES

19.4.1. LA MAGNITUD Y COMPOSICIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO.

El subsidio global en 1983 se calcula en 19.512 millones de colones, monto equivalente a un 16% del producto interno bruto del país en el mismo año. Más de dos terceras partes de esta cifra global corresponden al subsidio otorgado en educación (39%) y en cuidado de la salud (38%), dos áreas prioritarias de la política social en Costa

Rica. Le siguen en orden de importancia los subsidios otorgados en el suministro de agua y depuración de aguas negras y en vivienda, en tanto que un 5% corresponde a alimentación y nutrición y únicamente un 2% al subsidio en programas de seguridad social (cuadro 19.4).

Si se observa la distribución regional del subsidio global, tres quintas partes se asignan a las ciudades y el resto a las áreas rurales. En particular, los programas de salud y de alimentación y nutrición benefician en su mayor parte a las zonas rurales. A la inversa, los programas de vivienda, de agua y depuración de aguas negras son básicamente urbanos. En el caso de la educación, dos terceras partes del subsidio se asignan a las zonas urbanas, lo cual se debe fundamentalmente a la elevada proporción de recursos asignada a la educación superior en dichas áreas.

CUADRO 19.4
COSTA RICA: SUBSIDIO PÚBLICO Y SU COMPOSICIÓN POR PROGRAMAS Y REGIÓN, 1983
(MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES)

Categoría del programa	millones de colones			Composición por programas			Composición por región		
	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural
Total	19.512	11.493	8.019	100,0	100,0	100,0	100,0	58,9	41,1
Educación	7.565	4.916	2.649	38,8	42,8	33,0	100,0	65,0	35,0
Salud	7.386	3.421	3.965	37,9	29,8	49,5	100,0	46,3	53,7
Alimentos y nutrición	1.039	384	655	5,3	3,3	8,2	100,0	37,0	63,0
Seguridad Social	463	243	220	2,4	2,1	2,7	100,0	52,5	47,5
Viviendo	1.262	1.133	129	6,4	9,9	1,6	100,0	89,9	10,2
Agua y depuración de aguas negras	1797	1.396	401	9,2	12,1	5,0	100,0	77,7	22,1

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

En cuanto a la composición de los subsidios públicos por programa (cuadro 19.5), en el área de la educación casi un 60% del subsidio corresponde a la educación primaria y secundaria mientras que una tercera parte la absorbe la educación superior. Las familias rurales se benefician de manera importante del subsidio otorgado a la educación primaria (58%), pero en los casos de la educación secundaria y superior beneficia principalmente a las familias urbanas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que una gran proporción de las instituciones de enseñanza secundaria y todas las universidades están ubicadas en las ciudades. El caso de las escuelas técnicas de enseñanza secundaria constituye una excepción ya que muchos de estos colegios (colegios de educación agrícola) están ubicados en áreas rurales.

CUADRO 19. 5
COSTA RICA: SUBSIDIO PÚBLICO ANUAL POR PROGRAMAS Y REGIÓN (MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES)

Categoría del programa	País	Porcentaje	Urbano	Porcentaje	Rural	Porcentaje
Total	19.512	100,0	11.493	100,0	8.019	100,0
Educación	7.565	100,0	4.916	100,0	2.649	100,0
Preescolar	333	4,4	221	4,5	114	4,3
Primaria y especial	2.580	34,1	1.077	21,9	1.491	56,3
Secundaria	1.853	24,5	1.209	24,6	644	24,3
Académico	1.263	16,7	949	19,3	315	11,9
Técnica	590	7,8	260	5,3	329	12,4
Superior	2.534	33,5	2.301	46,8	244	9,2
Capacitación profesional	265	3,5	108	2,2	156	5,9
Salud	7.387	100,0	3.421	100,0	3.965	100,0
Curativa	6.588	89,2	3.072	89,8	3.517	88,7
Consulta	2.231	30,2	1.067	31,2	1.166	29,4
Hospitalización	4.357	59,0	2.005	58,6	2.351	59,3
Preventiva	798	10,8	349	10,2	448	11,3
Directa	606	8,2	281	8,2	325	8,2
General	192	2,6	68	2,0	123	3,1
Alimentación y nutrición	1.039	100,0	243	100,0	220	100,0
Servicios de comida	747	71,9	266	69,4	482	73,6
Asignaciones de alimentos	231	22,2	88	22,3	143	21,8
otros	61	5,9	30	7,8	30	4,6
Seguridad social						
Pensión del régimen contributivo	277	59,9				
Seguridad Social (niños y ancianos	172	37,2	128	52,7	44	20,0
Asistencia directa	14	2,9	9	3,7	5	2,3
Vivienda	1.262	100,0	1.396	100,0	401	100,0
Subsidio (financiado) implicita	1.215	96,3	1.099	97,0	117	90,7
Subsidio Directo	47	3,7	34	3,0	12	9,3
Agua y déposito de aguas	1.797	100,0	1.396	100,0	401	100,0
Agua	1.619	90,1	1.199	85,9	401	100,0
Depuración de aguas negras	178	9,9	197	14,1	---	---

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

El subsidio familiar en los programas de salud consiste en un 90% en gastos en medicina curativa, principalmente hospitalización. Más de la mitad de este subsidio lo reciben las familias rurales, de manera que si se considera que solo un 46% de las familias vive en zonas rurales, el subsidio por familia que éstas reciben tiende a ser mayor que el de las familias urbanas.

El subsidio en los programas de alimentación y nutrición se otorga principalmente en la forma de servicio de comidas (72%), en su mayoría a las escuelas primarias. Además, cerca de dos terceras partes de los recursos gastados en esta área se asignan a las áreas rurales.

El subsidio en programas de seguridad social, como ya se mencionó, es el más pequeño. Consiste principalmente en las pensiones del régimen no contributivo (60%) y los programas de seguridad social (37%). La distribución de los gastos en el área de la seguridad social favorece levemente a las familias urbanas, pero la mayor parte de las pensiones del régimen no contributivo la reciben familias rurales. Esto tiende a contrarrestar la menor cobertura de los sistemas contributivos en las zonas rurales que en las ciudades.

El subsidio en vivienda es predominantemente financiero y urbano: el 96% proviene de las menores tasas de interés cargadas por el sistema bancario nacionalizado. Por otra parte, no debe sorprender que este subsidio se concentre en las zonas urbanas, ya que las necesidades impuestas por el proceso de urbanización al igual que la mayor capacidad de pago de las familias urbanas, tienden a forzar a las instituciones financieras a que asignen más recursos a las ciudades.

19.4.2. LA DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO POR NIVEL DE POBREZA.

Una tercera parte de los subsidios públicos en programas sociales beneficia a las familias pobres (cuadro 19.6). Dado que la proporción de familias pobres es de un 26%, el subsidio que reciben en promedio es superior al de los no pobres. En efecto, el subsidio incrementa el ingreso de las familias pobres en 4.187 colones por mes en comparación con 3.625 colones otorgados a los no pobres. El subsidio global medio al mes se estima en 3.633 colones, y es equivalente a más de una cuarta parte del ingreso familiar medio del país.

Dentro de las familias pobres, el subsidio se distribuye en proporciones muy uniformes: 53% para las familias en situación de pobreza básica y 47% para las que vivían en condiciones de pobreza extrema. Estas participaciones son equivalentes a las proporciones en que se distribuye la pobreza total entre básica y extrema de modo que el subsidio promedio por familia de ambos estratos prácticamente no difiere.

Más de una cuarta parte del subsidio en educación la reciben los pobres, resultando más favorecidos los que se encuentran en situación de pobreza básica. Por niveles educacionales, se ha estimado que un 42% de los beneficiados en la educación superior provienen de los dos deciles de familias más adineradas; lo contrario se observa en la educación primaria. En la educación secundaria, los beneficiarios se concentran principalmente en los grupos de clase media (Trejos y Elizalde, 1985, p.38).

El porcentaje de los gastos en salud asignado a los pobres (37%) sobrepasa la proporción estimada de familias pobres, de manera que el subsidio en salud por familia pobre beneficiada resulta en promedio aproximadamente 50% mayor que el de los no pobres.

CUADRO 19. 6
ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO PÚBLICO ANUAL ENTRE POBRES Y NO POBRES, POR PROGRAMAS(COLONES Y PORCENTAJES)

Programa y grupo de ingreso	Subsidio Total (millones)	%	Subsidio medio por familia beneficiada
Todos los programas	19.512	100,0	43.596
Todos los pobres	6.253	32,0	
Pobreza básica	3.293	16,9	50.220
Pobreza extrema	2.960	15,1	50.940
No pobres	13.259	68,0	41.924
Educación	7.565	100,0	26.832
Todos los pobres	2.100	27,8	
Pobreza básica	1.213	16.0	26.664
Pobreza extrema	887	11,8	22.212
No pobres	5.465	72,2	27.826
Salud	7.386	100,0	16.404
Todos los pobres	2.764	37,4	
Pobreza básica	1.352	18,3	29.868
Pobreza extrema	1.412	19,1	24.216
No pobres	4.622	62,6	14.124
Alimentación y nutrición	1.039	100,0	4.356
Todos los pobres	584	56,2	
Pobreza básica	266	25,6	6.756
Pobreza extrema	318	30,6	4.956
No pobres	455	43,8	3.288
Seguridad social	463	100,0	
Todos los pobres	305	65,9	
Pobreza básica	115	24,8	
Pobreza extrema	190	41,1	
No pobres	158	34,1	
Vivienda	1.262	100,0	32.956
Todos los pobres	144	11,4	28.416
Pobreza básica	144	11,4	28.416
Pobreza extrema			
No pobres	1.118	88,6	32.832
Agua y depuración de aguas negras	1.797	100,0	5.256
Todos los pobres	356	19,8	
Pobreza básica	203	11,3	4.236
Pobreza extrema	153	8,5	4.560
No pobres	1.441	80,2	5.544

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Los subsidios en alimentación y nutrición y en seguridad social están principalmente orientados hacia las familias de bajos recursos. Aproximadamente dos terceras partes de los gastos en estos rubros benefician a las familias pobres, y actúan como programas de apoyo al ingreso. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estos programas constituyen las menores categorías de subsidios aquí examinadas.

Los subsidios en vivienda, agua y depuración de aguas se sitúan en el extremo opuesto. Estos programas se han diseñado básicamente para los no pobres, Las familias pobres obtienen solo un 11% del subsidio en vivienda y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. Peor aún, nada del primer subsidio y solo un 9% del último, llega a los que se encuentran en situación de pobreza extrema.

De todos los programas sociales aquí examinados el de vivienda acarrea el mayor subsidio por familia beneficiada, de manera que el tamaño relativamente pequeño de este programa se debe naturalmente al escaso número de beneficiarios.

19.5. LA DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA DESPUÉS DE LOS BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

19.5.1. EL SUBSIDIO PÚBLICO Y EL INGRESO

Para valorar correctamente el efecto del subsidio en el ingreso debe utilizarse el mismo grupo de control antes y después del beneficio. En otras palabras, después de incorporado el subsidio deben obtenerse los nuevos niveles de ingreso de los mismos grupos definidos en la situación anterior al beneficio, con el fin de asegurar que las comparaciones de ingreso se hagan sobre bases compatibles. Las estimaciones así obtenidas se presentan en los cuadros 19.7 y19.8. Considerando el país en su totalidad, el subsidio incrementa el ingreso familiar mensual total en más de una cuarta parte (3.633).

Tanto en términos absolutos como relativos los pobres son el grupo mucho más favorecido: su ingreso familiar total medio se incrementa en 4.187 colones en comparación con los 3.625 colones en que aumenta el de los no pobres. Estos recursos representan un 86% del ingreso

familiar originalmente obtenido por los pobres y un 18% del de los no pobres. Como era de esperar, el mayor efecto relativo lo experimentan los extremadamente pobres, cuyo ingreso aumenta a más del doble.

En cifras per cápita, en general el efecto relativo del subsidio es muy similar al que produce en el ingreso total, pero en el caso de los pobres se acentúa. Mientras que el promedio general per cápita aumenta en aproximadamente una cuarta parte y el de los pobres se incrementa en más de una vez y media. Por otra parte, en términos absolutos, el subsidio familiar per cápita correspondiente a los pobres es inferior al promedio. Este resultado se explica por el mayor tamaño de las familias pobres en comparación con las no pobres. A nivel regional, el ingreso complementario recibido por las familias urbanas (4.166 colones) es muy superior al recibido por las familias rurales (2.993 colones).

CUADRO 19.7
COSTA RICA: INGRESO MENSUAL DE LOS POBRES URBANOS EN LA SITUACIÓN DE PREBENEFICIO Y DE LOS NO POBRES CON Y SIN EL SUBSIDIO PÚBLICO. (COLONES Y PORCENTAJES)

Grupo de ingresos	Ingreso sin subsidio	Ingreso son subsidio	Cambio absoluto	Porcentaje
Ingreso familiar total del mes	17.623	21.789	4.166	23,6
Todos los pobres	5.166	9.516	4.351	84,2
Pobreza básica	6.894	11.299	4.405	63,9
Pobreza extrema	2.970	7.253	4.283	144,2
No pobres	20.538	24.661	4.123	20,1
Ingreso Familiar per cápita al mes	4.871	5.092	1.031	21,2
Todos los pobres	962	1.865	903	93,9
Pobreza básica	1.272	2.118	846	66,5
Pobreza extrema	569	1.544	975	171.4
No pobres	5.785	6.847	1.062	18,4

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

El mismo contraste se manifiesta si este ingreso se mide per cápita. Es importante destacar que mientras esta disparidad en el ingreso adicional proporcionado a las familias rurales y urbanas es menor entre los pobres, los no pobres muestran desigualdades muy fuertes. De esto se desprende que en la asignación global de los gastos en programas sociales no se establece una distinción regional apreciable en el caso de las familias pobres, pero sí en el de las no pobres.

CUADRO 19.8
COSTA RICA: INGRESO MENSUAL DE LOS POBRES RURALES EN LA SITUACIÓN DE PREBENEFICIO Y DE LOS NO POBRES CON Y SIN EL SUBSIDIO PÚBLICO (COLONES Y PORCENTAJES)

Grupo de ingresos	Ingreso sin subsidio	Ingreso con subsidio	Cambio absoluto	Porcentaje
Ingreso familiar total del mes	9.724	12.717	2.993	30,8
Todos los pobres	4.639	8.715	4.076	87,9
Pobreza básica	5.796	9.899	4.103	70.8
Pobreza extrema	3.404	7.451	4.047	118,9
No pobres	12.322	14.761	2.439	19,8
Ingreso Familiar per cápita al mes	2.393	3.049	656	27,4
Todos los pobres	817	1.630	813	99.5
Pobreza básica	1.056	1.919	863	81,7
Pobreza extrema	562	1.322	760	135,2
No pobres	3.198	3.774	576	18,0

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

19.5.2. ESTIMACIONES DE LA POBREZA

Los efectos que produce en la pobreza la política de subsidios descrita son considerables (cuadro 19.9). Después de incluir el subsidio, todas las familias se reclasificaron de acuerdo con los parámetros de pobreza absoluta definidos anteriormente.

Cuando se considera el subsidio en su totalidad la proporción de familias pobres en el país declina de un 26% a solo un 10%. La mayor reducción tiene lugar en la pobreza extrema, cuyo nivel baja a un 3%. Como consecuencia, la composición de la pobreza global también cambia. La pobreza básica, que representaba el 53% de las familias pobres ahora se eleva a 70%, correspondiendo el resto a la pobreza extrema.

CUADRO 19.9
COSTA RICA: ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ANTES Y DESPUÉS DEL SUBSIDIO PÚBLICO POR NIVEL DE POBREZA Y REGIÓN (PORCENTAJE)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Proporción de familias pobres	25,7	9,8	19,0	7,7	33,4	12,3
Pobreza básica	13,7	6,9	10,6	5,0	17,5	9,0
Pobreza extrema	12,0	2,9	8,4	2,7	16,0	3,3
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100,0	100,0	54,4	54,5	45,5	45,5
Todos los pobres	100,0	100,0	40,2	42,9	59,8	57,1
Pobreza básica	100,0	100,0	42,2	40,2	57,9	59,8
Pobreza extrema	100,0	100,0	38,0	49,3	62,0	50,7
No pobres	100,0	100,0	59,5	55,8	40,5	44,2

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Regionalmente, la incidencia de la pobreza disminuye más en las zonas rurales, donde ahora se estima que solo un 12% de las familias son pobres. Similarmente, en estas áreas la importancia relativa de la pobreza básica es ahora superior al promedio nacional.

En las ciudades, un 8% de las familias se registra bajo la línea de pobreza, comparado con el 19% obtenido al excluirse el subsidio. Cerca de dos terceras partes de estas familias están en situación de pobreza básica.

Con relación a la distribución regional de las familias, la proporción de pobres urbanos aumenta levemente al incluirse el subsidio. Esto se debe al mayor porcentaje de pobres que viven las condiciones de pobreza extrema en las ciudades. En efecto, en las nuevas circunstancias, la mitad de las familias que sufren de extrema pobreza habitan en las ciudades en comparación con una tercera parte que se registró originalmente.

La apreciable reducción de la pobreza extrema (cuadro 19.9) debe interpretarse con precaución. Como se recordará, la línea de pobreza es igual al costo de la canasta básica, lo que significa que las familias ubicadas debajo de esta línea no generan ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de nutrición. Lo que requieren, por lo tanto, es más alimento o dinero extra para comprarlo. Sin embargo, la mayoría de los programas sociales aquí analizados proporcionan ingreso en especie: educación, salud, agua o vivienda, por ejemplo. Únicamente dos categorías de programas -seguridad social y alimentación y nutrición- proporcionan dinero o alimentos a las familias y son, sin embargo, los más pequeños. Más aún, si se observa detenidamente, dentro de estas categorías, solo el servicio de comidas, las asignaciones de alimentos y las pensiones del régimen no contributivo son renglones que sirven directamente al propósito de mejorar de inmediato el consumo de alimentos de las familias en extrema pobreza. Por lo tanto, a pesar de que la inclusión del subsidio global eleva el ingreso de gran número de familias por encima de la línea de pobreza extrema, si dichas familias no pueden transar los beneficios recibidos del Estado por dinero o alimentos, podría pensarse que en muchos casos la condición que originalmente las clasificó en pobreza extrema aún sigue siendo válida, es decir, que aún no son capaces de adquirir la canasta básica de alimentos.

Para precisar este punto se estimó, por una parte, el ingreso familiar de los extremadamente pobres, considerando únicamente las transferencias en efectivo y alimentos y, por otra, el ingreso de los que registran pobreza básica (incluidos los de extrema pobreza que hayan logrado superar esta condición mediante transferencias en efectivo y alimento), tomando en cuenta el subsidio en su totalidad. Posteriormente se calculó la incidencia de la pobreza resultante de este ajuste (cuadro 19.10).

CUADRO 19.10
COSTA RICA: ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ANTES Y DESPUÉS DEL SUBSIDIO PÚBLICO POR NIVEL DE POBREZA Y REGIÓN. (PORCENTAJES)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Proporción de familias pobres	25,7	9,8	19,0	7,7	33,4	12,3
Pobreza básica	13,7	0,7	10,6	1,3	17,5	
Pobreza extrema	12,0	9,1	8,4	6,4	16,0	12,3
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100,0	100,0	54,4	54,5	45,5	45,5
Todos los pobres	100,0	100,0	40,2	42,7	59,8	57,3
Pobreza básica	100,0	100,0	42,1	96,8	57,9	3,2
Pobreza extrema	100,0	100,0	38,0	38,4	62,0	61,6
No pobres	100,0	100,0	59,5	55,8	40,5	44,2

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Al restringirse a los rubros señalados, la pobreza total siempre disminuye en las mismas proporciones anteriores en el conjunto del país cae a un 10%, en el área urbana a un 8% y en el área rural a un 12%. Sin embargo, la composición de esta pobreza experimenta un cambio radical. En efecto, en este caso la pobreza extrema nacional se reduce a un 9% en lugar del

3% logrado con la totalidad del subsidio, mientras en las áreas urbana y rural disminuye a 6% y 12% respectivamente, en lugar del 3% obtenido en ambas áreas con el subsidio global. En otras palabras, seis puntos de la reducción de la pobreza extrema nacional registrada con el subsidio global, se deben a rubros que no implican transferencias en efectivo o alimentos, y que no necesariamente son susceptibles de transarse en el mercado. Por otra parte, la pobreza básica es la que manifiesta ahora una fuerte caída. En el país, en su conjunto se reduce a un 0.7%, en tanto que desaparece totalmente en el área rural y disminuye a un 1% en las ciudades. Este resultado es natural, ya que al restringirse el criterio de superación de la pobreza extrema, muchas de las familias que en los cálculos anteriores pasaban la línea de pobreza extrema pero no la de pobreza básica, se quedan ahora rezagadas en la pobreza extrema, de modo que la pobreza básica se torna menos abundante.

En conclusión, el resultado principal del ejercicio, es decir, la drástica reducción de la magnitud de la pobreza global por la vía del suministro estatal de servicios básicos a la población costarricense se mantiene, aún si el criterio de superación de la pobreza extrema es el acceso a las transferencias en efectivo y alimentos. El punto que debe resaltarse en la segunda estimación es que para combatir la pobreza extrema se requieren transferencias y programas de seguridad social muy bien definidos, es decir, con una dirección precisa. Es necesario reconocer que la superación de la condición que confina a las familias a la extrema pobreza, es requisito indispensable para lograr que ellas hagan un uso eficaz del resto de los servicios que provee el Estado.

En el cuadro 19.11 se presenta el ingreso medio estimado después de reordenar a las familias de acuerdo con su nuevo estatus, asignando a todas el subsidio global[7]. En general, el subsidio eleva los niveles de ingreso medio de todas las familias, a excepción de las urbanas que viven en situación de pobreza básica. Este mejoramiento indica que no solo la incidencia de la pobreza se ha reducido sino también su intensidad, lo cual se hará más evidente cuando se analice la brecha de pobreza. La diferencia de

7 Todas las estimaciones que siguen utilizan la totalidad del subsidio, independientemente del grado de pobreza.

ingreso entre los pobres y los no pobres no denota cambios significativos al introducirse el subsidio. Sin embargo, entre los que viven en situaciones de pobreza extrema y de pobreza básica, esa diferencia declina hasta cierto punto, principalmente por el incremento del ingreso de los primeros.

CUADRO 19.11
COSTA RICA: INGRESO MENSUAL TOTAL FAMILIAR Y PER CÁPITA EN SITUACIONES DE PRE Y POST SUBSIDIO PÚBLICO POR NIVEL DE POBREZA Y REGIÓN (COLONES)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Ingreso mensual familiar total	14.029	17.662	17.623	21.789	9.724	12.717
Todos los pobres	4.850	5.497	5.165	5.440	4.639	5.540
Pobreza básica	6.258	6.263	6.894	6.598	5.796	6.037
Pobreza extrema	3.239	3.720	2.970	3.248	3.404	4.179
No pobres	17.027	18.982	20.538	23.157	12.232	13.722
Ingreso mesual per cápita	3.743	4.604	4.871	5.902	2.393	3.049
Todos los pobres	875	982	962	1.030	817	945
Pobreza básica	1.147	1.137	1.272	1.245	1.056	1.062
Pobreza extrema	565	624	569	622	562	626
No pobres	4.736	4.997	4.785	6.309	3.198	3.344

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Si se examina la intensidad de la pobreza, se observa que al incluirse el subsidio disminuye la brecha de pobreza por familia, de 3.332 colones a 2.732 colones, y medida per cápita, de 489 colones a 382 colones (cuadro 19.12). La reducción de la brecha por familia y per cápita puede no resultar muy impresionante, sin embargo, el monto en que declina la brecha global es considerable. Esta pasa de 439 millones de colones sin el subsidio a 137 millones con el subsidio, es decir, se reduce en más de dos tercios.

La brecha de pobreza global es sensible a los cambios tanto en el ingreso medio de los pobres como en el número de familias pobres, de manera que el hecho de que la reducción relativa de las brechas globales estimadas sea mayor que la caída de sus respectivas brechas por familia o per cápita, indica que la reducción del número de familias pobres es el factor más importante de la disminución de las brechas de pobreza globales. Por otra parte, repitiendo el ejercicio anterior, si pretendiera eliminar la brecha de pobreza nacional mediante transferencias de los no pobres, estos tendrían que contribuir con un 2% de su ingreso; el monto resultante tendría que dividirse en partes iguales para eliminar la brecha tanto de pobreza extrema como de pobreza básica. Asimismo, suponiendo que las brechas de pobreza regionales fueran a eliminarse mediante transferencias intraregionales de los no pobres, se estima que para lograr ese objetivo bastaría con un 1% del ingreso de estos en las zonas urbanas y un 2% en las áreas rurales. En estas últimas, la mayor parte de estos recursos serían necesarios para cubrir el déficit de pobreza básica, mientras que en las ciudades, se requerirían principalmente para atender las necesidades de los extremadamente pobres.

CUADRO 19.12
BRECHAS DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DEL SUBSIDIO PÚBLICO, POR TIPO DE BRECHA Y REGIÓN.
(COLONES CORRIENTES Y PORCENTAJES)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Brecha de pobreza global al mes						
Promedio por familia	3.332	2.732	3.944	3.678	2.921	2.020
Promedio per cápita	489	382	556	488	443	315
Global (millones de colones)[1]	439,2	137,2	208,9	79,30	230,3	57,9
Global / Ingresos no pobres (%)	6,7	1,6	4,5	1,3	12,1	2,1
Brecha de pobreza básica al mes						
Promedio por familia	1.954	1.920	2.214	2.510	1.764	1.532
Promedio per cápita	220	234	247	272	204	298
Global (millones de colones)[1]	137,4	67,4	65,6	35,4	71,8	32,0
Global / Ingresos no pobres (%)	2,1	0,8	1,4	0,6	3,8	1,2
Brecha de pobreza extrema al mes						
Promedio por familia	4.908	4.603	6.138	5.860	4.156	3.381
Promedio per cápita	800	763	949	896	693	634
Global (millones de colones)[1]	301,8	69,8	143,3	43,9	158,5	25,9
Global / Ingresos no pobres (%)	4,6	0,8	3,1	0,7	8,3	0,9

1/ Promedio por familia multiplicado por el número de familias por nivel.

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

19.6. CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en este trabajo permiten afirmar que el sector público en Costa Rica ha desempeñado un papel crucial en la atención de los grupos aquejados por la pobreza, a través de los programas sociales que administra. Ya sea implícita o explícitamente, ha existido en la sociedad costarricense gran preocupación por la población marginada. Los recursos asignados por el Estado a este grupo contribuyen a satisfacer sus necesidades fundamentales, mejoran su capacidad de generación de ingresos, introducen una noción de justicia y reducen las presiones sociales. Numerosos ensayos científico-sociales se han dedicado a explicar la conformación y estabilidad de la sociedad costarricense, la que se basa en principios de coexistencia más avanzados que los de otras sociedades de la misma región. Este trabajo ha mostrado que los esfuerzos realizados por la sociedad costarricense para garantizar a sus ciudadanos un adecuado nivel de educación, de servicios de salud, alimentación, agua y otros servicios básicos, son elementos concretos que coexisten con la práctica de la democracia en este país y por lo tanto constituyen parte esencial de sus fundamentos materiales.

Pese a lo anterior, los resultados de este trabajo revelan metas insatisfechas en varias áreas. La existencia de familias que enfrentan la pobreza extrema es una de ellas. Las estadísticas muestran una reducción de la incidencia de la pobreza extrema gracias a la acción del Estado, pero detrás de las cifras está la realidad de miles de costarricenses que no logran satisfacer plenamente sus necesidades de alimentación.

De modo similar, la concentración de los gastos en educación superior en las familias de altos ingresos; la concentración del subsidio habitacional en manos de los no pobres frente a la existencia de un alto déficit de viviendas; y la gran diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres, son otros aspectos que requieren atención especial. Afortunadamente, la paciencia de que dieron muestra los costarricenses durante la grave crisis económica que se desató a comienzos de los años ochenta, al igual que su entusiasta respuesta en las tres elecciones nacionales posteriores a la crisis, han demostrado su confianza en que estos problemas pueden tratarse dentro del marco del sistema político, social y económico vigente en el país.

En años recientes, en función de la filosofía del libre mercado, se ha desatado una campaña agresiva en contra del sector público. Esta posición, sostenida ciertamente en favor de la eficiencia, puede conducir a un desenlace extremo que atente contra los principios de coexistencia que han destacado a la sociedad costarricense en el mundo en desarrollo. Pero además de esto, no debe olvidarse, como lo muestra la experiencia examinada por el Banco Mundial en su Informe sobre el desarrollo mundial de 1990, que la inversión y el gasto público en los campos que se han analizado en este trabajo, son indispensables para garantizar un aumento de la eficiencia mediante el mejoramiento de la productividad del trabajo.

Innegablemente, el papel del Estado costarricense debe redefinirse en busca de la eficiencia económica. Sin embargo, dadas las circunstancias de cambio del pensamiento social por las que atravesamos, son aconsejables la reflexión y la prudencia en la introducción de modificaciones a la estructura económico-social. Confiamos en que la acumulación de pruebas como la presentada en este artículo, contribuya a la elaboración de un enfoque sensato respecto a las responsabilidades futuras del Estado en Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (1989). *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, Nueva York, Oxford University Press, junio.

Banco Mundial (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Nueva York, Oxford University Press, junio.

Beckerman, W. (1985). *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmers: Case Studies of Australia, Belgium, Norway and Great Britain,* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1981). *La Política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica*, México, D.F.

Gillespie, W. (1980). *The Redistribution of Income in Canada*, Ottawa, Cage Publishing Limited.

Kakwani, N. (1980). *Income, Inequality and Poverty; Methods of Estimation and Policy Applications*, Nueva York. Oxford University Press.

Mata L. y S. Murillo (1980). *Canasta básica de los costarricenses*, Revista Médica, San José de Costa Rica, Hospital Nacional de Niños.

Meerman, J. (1979). *Public Expenditure in Malasya. Who Benefits and Why.* A World Bank Research Publication, Londres, Oxford University Press.

Mohan, Rakesh (1984). *An Anatomy of the Distribution of Urban Income. A Tale of two Cities in Colombia,* Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, No. 650, Washington, D.C., Banco Mundial.

Musgrave, R.A. (1968). *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Mc Graw Hill Book Co.

Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación.* México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Selowsky, M. (1979). *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia,* A World Bank Research Publications, Nueva York, Oxford University Press.

Taylor, M. (1986). *Poverty and Public Expenditure on Social Programs,* tesis de maestría, Ottawa, Carleton University.

Trejos, J.D. (1983). *La distribución del ingreso de las familias costarricenses: algunas características en 1977*, San José de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Trejos, J.D. y E. Elizalde (1985). *Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social,* Documento de trabajo, No. 90, San José de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

FOCALIZACIÓN Y POBREZA EN COSTA RICA: LOS PROGRAMAS DEL SECTOR PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

20

Juan Diego Trejos[1]

20.1. INTRODUCCIÓN

El Estado Costarricense ha mostrado una larga trayectoria en el suministro directo de servicios sociales de amplia cobertura, suministro que tiene su origen en un amplio consenso social sobre su pertinencia y validez. Así incursionó precozmente desde los albores de la República, en los suministros de los servicios educativos y más tardíos pero dinámicamente en la provisión de los servicios de salud. Estos programas universales en educación general y salud, que socializan la formación de la igualdad de oportunidades y la formación de los recursos humanos que el desarrollo demanda, se mezclan con programas de carácter selectivo, dirigidos a los grupos de menores ingresos. Estos programas selectivos encuentran su fortalecimiento a mediados del decenio de los setenta cuando se aprueba la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (ley # 5662 de diciembre de 1974) que crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Este fondo, que se financia con un impuesto del 5 por ciento sobre la planilla de las empresas y con el 20 por ciento del impuesto general sobre las ventas, moviliza cerca del 2 por ciento del producto interno bruto y canaliza sus recursos hacia las instituciones estatales ejecutoras de los programas sociales, en particular para financiar los programas de atención primaria de la salud, programas de alimentación complementaria, acueductos rurales, pensiones no contributivas para indigentes y, más recientemente, subsidios directos para vivienda. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

1 Publicado en Margareth E. Grosh (editora): From platitudes to practice: targeting social programs in Latin America. Volume II, Case Studies. Washington D.C.: World, Latin America and Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 21, 1992. Se agradece el apoyo de Inés Sáenz y Daniel Sáenz, los comentarios de Margaret Grosh y la colaboración de los funcionarios entrevistados.

(FODESAF), que precede en más de una década a los FIS o FES promovidos por organismos como el Banco Mundial y se diferencia de estos en varios aspectos básicos [2].

Por una parte, se financia con recursos internos adicionales creados a través de una reforma presupuestaria y por lo tanto relativamente estable en el tiempo, y que no compiten con los recursos disponibles para los programas universales. No descansa en recursos extraordinarios, inciertos y crecientemente disputados, como son los de origen mayoritariamente externo que financian los actuales FIS y FES. Los recursos no tienen así el carácter de excepcionalidad que acompañan a los actuales fondos.

Por otra parte, canaliza estos recursos hacia las instituciones estatales existentes, para apoyar programas selectivos existentes, como es el caso de los programas de alimentación complementaria, o para financiar nuevos programas selectivos, como es el caso de los programas de atención primaria o de vivienda. Esto si bien requiere que las instituciones tengan efectiva capacidad de operación, evita la duplicación de esfuerzos administrativos y el desperdicio que surge de la creación de infraestructura social que luego el estado no puede poner a operar. Por otra parte, aunque implica una menor participación del sector privado, esta no está necesariamente excluida.

Adicionalmente, tiene un carácter permanente y un énfasis en financiar programas que apoyan directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa inicial, incrementando su capacidad para tener impacto a largo plazo. Esta concepción permite complementar adecuadamente los programas selectivos con los programas universales existentes. Cabe señalar que este carácter permanente se encuentra presente en la evolución que han tenido los actuales FIS. Estos, si bien nacieron como acciones compensatorias y temporales dentro del marco de los programas de ajuste, han evolucionado hacia intervenciones más permanentes en el campo social, como es el caso del FSE boliviano que se transforma en el Fondo de Inversión Social, o están siendo constituidos con esa concepción desde el inicio, como es el caso del FONVIS de Venezuela, el FOSIS de Chile, el FCS de Perú y el FIS de Guatemala.

---

2 Suele considerarse que la primera experiencia ha sido el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, creado en 1987 e imitado posteriormente en otros países del área.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, dentro de las restricciones que impone la disciplina fiscal y las políticas de ajuste estructural, el Estado Costarricense introduce nuevos programas sociales selectivos, con la misma concepción de complementariedad de las políticas universales, pero con variantes importantes en términos de mecanismos de financiamiento y de organismos ejecutores y criterios de selectividad. Estos programas son el de Informática Educativa y el Bono Familiar de Vivienda. Ellos no solo incorporan estrategias de aplicación masiva sino que además descansan en un papel más activo del sector privado y de los propios beneficiarios.

El objetivo de este documento es analizar cinco de estos programas selectivos, tres referidos a la entrega de subsidios en especie, particularmente en la forma de alimentos, y dos, referidos a la entrega de subsidios en dinero. Los primeros consideran los programas de alimentación complementaria dirigidos a preescolares y madres embarazadas o en período de lactancia, los dirigidos a estudiantes de la educación básica y, más recientemente, los dirigidos a las familias indigentes. Los segundos se refieren a los programas de pensiones para indigentes y el subsidio para vivienda popular. Este último si bien no corresponde estrictamente con las áreas temáticas de la presente investigación, se incorpora por la importante magnitud de recursos que moviliza y por lo significativo de su subsidio por beneficiario, como se verá a más adelante.

La incorporación de los subsidios en vivienda responde también al hecho de que corresponde a un cambio reciente en las prioridades de la política social. Ello es claro al constatar la evolución de los programas financiados por el FODESAF, desde su inicio de operaciones en 1975. Con la creación de este subsidio en 1987, absorbe una fracción importante de los recursos del fondo en detrimento de los programas de nutrición que habían dominado la asignación de los recursos del fondo, como se observa en el cuadro 20. 1.

CUADRO 20.1
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE FODESAF
(CIFRAS RELATIVAS)

Programas	1975	1980	1985	1990
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud y Nutrición	68,2	55,5	46,4	35,9
Salud Primaria	11,0	12,4	10,1	6,0
Nutrición	57,2	43,1	36,3	29,9
-Al preescolar	28,9	26,9	17,7	14,7
-Al Escolar	28,3	16,2	18,6	15,2
Protección Grupos	23,1	22,7	30,6	26,3
-Pensiones	22,5	18,7	18,1	19,2
-Otros	0,6	4,0	12,5	7,1
Promoción	7,5	20,5	11,1	34,0
-Vivienda	5,4	7,8	5,0	28,7
-Otros	2,1	12,7	6,1	5,3
Administración	1,2	1,3	3,2	2,6
Otros	0,0	0,0	8,7	1,3

Fuente: Sanguinetty, et.al. (1989) y DESAF (1990)

En el cuadro 20. 2 se puede observar también cómo durante el decenio de los ochenta, y en particular durante la primera mitad caracterizada por una fuerte crisis económica, los programas de protección a grupos vulnerables se expanden en detrimento de los programas de promoción, programas que se habían expandido durante el primer lustro de vida del fondo, caracterizado por un significativo crecimiento económico.

También se desprende del cuadro 20.1 que los programas de nutrición y salud van perdiendo prioridad durante todo el período consistente con el mejoramiento de las condiciones de salud y nutrición infantil que se presentan en ese lapso. En todo caso, en la actualidad, los cinco programas objeto de análisis representan cerca del 80 por ciento de los recursos totales del FODESAF. Como se verá en profundidad a continuación, no todos estos programas nacen con el FODESAF ni se financian exclusivamente de él.

CUADRO 20.2
RESUMEN DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL. 1991.
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Programas	Beneficiarios (%)	Recursos Totales (%)	Aporte FODESAF (%)	Subsidio Medio (US$)
Total	100,0	100,0	84,8	
Alimentación	79,7	38,7	78,2	
Preescolares	7,9	21,2	60,6	263
Escolares	61,7	14,8	99,6	22
Indigentes	10,0	2,7	100,0	25
Transferencias	20,3	61,3	88,8	
Pensiones	10,1	19,3	93,0	227
Bono Vivienda	10,2	42,0	87,0	2.903

Fuente: DESAF, MS, MEP, IMAS, CCSS y BANVHI.

Un resumen de los recursos movilizados por estos programas, así como de su extensión en términos de la magnitud de beneficiarios se presenta en el siguiente arreglo numérico referido al año 1991. (cuadro 20.2)

Como se desprende la información suministrada previamente, los programas de alimentación son más masivos en términos de beneficiarios

(cerca de 580 mil personas en 1991), demandando simultáneamente menos recursos por lo limitado del subsidio entregado. La excepción la constituye el programa de alimentación a preescolares que, al incorporar componentes de educación y de salud, conlleva un costo superior. Los programas de subsidios en dinero combinan una menor cobertura con una amplia absorción de los recursos. Sobresale aquí el subsidio para vivienda, por la gran cantidad de recursos que demanda y por lo apreciable del subsidio medio anual entregado. Cabe señalar que este subsidio se recibe por solo una vez, en tanto que los otros programas, con excepción al de alimentación a indigentes, se puede disfrutar por espacio de varios años. El otro aspecto a resaltar es la dependencia de los programas a los recursos del FODESAF. Así, con excepción del programa de alimentación a preescolares que posee ingresos de otras fuentes de cierta importancia, el resto de los programas se financian por encima del un 86 por ciento con recursos de FODESAF.

En resumen, los cinco programas sujetos al análisis absorben cerca del 80 por ciento de los recursos del FODESAF y alcanzaron en conjunto en 1991 aproximadamente los US $ 67 millones. Ello representa el 3 por ciento del gasto consolidado del sector público no financiero de ese año, cerca del 7 por ciento del gasto público social y alrededor del 1 por ciento del producto interno bruto del país.

20.2. LOS CENTROS DE ATENCIÓN INFANTIL EN COSTA RICA

20.2.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Los programas de alimentación a grupos surgen en el Ministerio de Salud a principios de la década de los años cincuenta con la creación del Departamento de Nutrición. Estos programas logran su fortalecimiento, a partir de 1974, con la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), ya que les permite autofinanciarse. Posteriormente, en 1983, se aprueba otra ley que les canaliza recursos adicionales, con lo que se les da un fuerte respaldo económico y se promueven nuevas acciones de salud fortaleciendo la atención integral. A finales de los ochenta, con el

empeoramiento de la situación fiscal, se le empiezan a restar recursos al programa perdiendo cobertura.

Los programas de alimentación complementaria tienen como objetivo general el mejoramiento del estado nutricional de la población costarricense, especialmente materno infantil y el desarrollo integral del niño, su familia y la comunidad. Para ello cuentan con tres modalidades de atención:

a) Comidas Servidas: consiste en el suministro de un desayuno, un almuerzo y una merienda dependiendo del tiempo de permanencia en el centro de atención. Aquellos beneficiarios que asisten tiempo parcial, reciben el 50% de las calorías diarias y los que asisten a tiempo completos reciben el 70% de las calorías diarias. Junto a la alimentación reciben educación higiénica y nutricional, vigilancia del crecimiento y desarrollo. La población meta consiste en niños de 1 a 6 años, madres embarazadas o lactantes y escolares (donde no existe comedor escolar). Los niños beneficiarios de esta modalidad, además de la alimentación, reciben el servicio de atención integral, en el cual el niño recibe educación preescolar, estimulación temprana, servicio odontológico y atención médica. Las madres sólo reciben alimentación, para lo cual asisten al medio día al centro para recibir el almuerzo, comida que realizan en forma independiente de los niños ahí atendidos. En todos los casos, el programa está dirigido a la población considerada en situación de riesgo por factores psico-sociales o de salud. Para 1990 había 24.561 beneficiarios de este tipo de atención, el 79% correspondía a menores de 7 años, un 14% a escolares y el restante 7% a madres gestantes o lactantes.

Los centros de atención, conocidos como CEN-CINAI, corresponden en realidad a tres tipos. Los más numerosos, pues representaban el 80% de los 565 centros existentes en 1987, corresponden al tipo de Centro de Educación y Nutrición (CEN). En ellos se atiende, además de los beneficiarios de comidas servidas, hasta 50 niños de Atención Integral divididos en dos jornadas de trabajo (mañana y tarde). Un 12% de los centros son del tipo Centro de Educación y Nutrición y Comedor Escolar (CENCE). Estos ofrecen los mismos servicios del CEN y a su vez dan alimentación a escolares.

Finalmente se encuentran los Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI). Ellos representaban el 8% de los centros y ofrecen atención integral a los niños a tiempo completo. Son más grandes y pueden atender hasta 100 niños a la vez. Por sus características (funcionan como guarderías), tienen una ubicación urbana pues es allí donde existe mayor demanda de parte de madres que trabajan. Problemas presupuestarios han reducido la cobertura y el número de centros en los últimos años. Para julio de 1991 existían 507 centros funcionando, de los cuales 55 correspondían a CINAI y el número de beneficiarios se había reducido a 21.920, esto es, un 11% menos que en 1990.

b) Distribución de leche íntegra: es un tipo de atención extramuros y consiste en el suministro mensual de dos kilos de leche íntegra en polvo para consumo en el hogar de niños menores de dos años. Los niños de dos a seis años reciben medio kilo de leche, dos kilos de arroz, un kilo de frijoles y un litro de aceite. Las madres gestantes reciben un kilo de leche, dos de arroz y uno de frijoles. Los beneficiarios de esta modalidad deben ser de recursos limitados, vivir alejados de los CEN-CINAI y estar en control en el Centro de Salud correspondiente. Para 1990 existían 46.501 beneficiarios de esta modalidad, donde el 84% correspondía a menores de seis años.

c) Distribución de alimentos a familias: se ejecuta también extramuros y consiste en el suministro de paquetes de alimentos de alto valor calórico (arroz, frijoles, maíz, aceite y azúcar) a familias que poseen niños con desnutrición severa. El beneficio se hace extensivo a la madre y los hermanos menores de seis años. El personal de nutrición realiza visitas de seguimiento periódico a las familias con el fin de dar educación nutricional y realizar la vigilancia de la evolución en el estado nutricional del niño. Esta modalidad es ofrecida en unión del equipo interdisciplinario en salud del nivel local. En 1990 existían 1113 familias protegidas por esta modalidad de atención para un total de 3944 beneficiarios.

Cabe señalar que entre agosto de 1990 y febrero de 1991 se le asignó a esta modalidad la administración del Bono Alimentario que introdujo la Administración Calderón. Este llegó a cubrir hasta 50 mil familias pero fue rápidamente desmantelado y transformado en un programa

de cupones para alimentos. Su administración pasó al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y su cobertura se redujo a un quinto.

La administración de los CEN-CINAI está a cargo de comités comunales denominados Comités de Nutrición y conformados por siete voluntarios de la comunidad. Estos administran los recursos girados por el Ministerio de Salud, así como ingresos provenientes de otras fuentes. Son también los encargados de velar por los recursos materiales existentes. En una evaluación realizada en octubre de 1991 se encontró que la organización comunal era buena en un 53% de los centros y regular en otro 34%, siendo catalogada como mala en solo un 12% de los casos.

20.2.2. MECANISMO DE FOCALIZACIÓN

¿Cómo está diseñado?

Los criterios que sirven para seleccionar a los beneficiarios son: problemas de nutrición en los niños, presencia de alguna patología social en el hogar (alcoholismo, drogadicción, etc.), existencia de ingresos bajos en la familia y madre trabajadora con o sin pareja. Para su selección, la familia debe llenar un formulario denominado Estudio Socioeconómico. En él se incluye información sobre el potencial beneficiario (estado nutricional y problemas de salud); la composición y características del núcleo familiar (edad, educación, inserción laboral, ingresos, patologías sociales, acceso al seguro social, personas que permanecen en la casa durante el día, y estado civil), y sobre las características de la vivienda (tenencia, estado, servicios con que cuenta y hacinamiento).

A la presencia de características desventajosas se le asigna un puntaje y luego se suma para obtener el total de puntos del hogar. Estos puntos se asignan de la siguiente forma y solo bajo la presencia de las siguientes características.

Características	Puntaje asignado
Edad de madre o encargado de menos de 18 años	10
Educación de la persona que cría al niño	
Primaria	10
Secundaria	8
Presencia de alguna patología social	15
Ocupación del encargado	
Sin ocupación o trabajador no calificado	5
Técnico no calificado	4
Técnico calificado	3
Ninguna persona permanece en el hogar en el día	10
Estabilidad laboral de los padres	
Trabajo temporal	5
Si ambos están desempleados	5
Ingreso Familiar Total	
Menos de ¢ 20.000	15
De ¢ 20.000 a menos de ¢ 30.000	10
De ¢ 30.000 a menos de ¢ 40.000	5
Estado Civil	
Padre o madre sola	15
Vivienda	
Cedida, alquilada o precaria	5
Mal abastecimiento de agua	2
Servicio Sanitario en mal estado	2
Mal sistema eliminación basura	2
Mal estado físico de la vivienda	2
Más de dos personas por dormitorio	2

En principio entran al programa de CEN-CINAI aquellos niños con alguno de los siguientes perfiles:

a) Niños con desnutrición leve, moderada o severa.

b) Niños con maltrato o abandono, referidos por una institución como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) o la Defensoría del Niño, y con un puntaje igual o mayor a 40 puntos.

c) Niños cuya madre trabaja fuera del hogar y con un puntaje total igual o mayor de 50 puntos.

d) Niños de madre que no trabaja fuera del hogar y con un puntaje igual o mayor a 60 puntos.

Si el hogar se encuentra dentro del área de accesibilidad del CENCINAI, generalmente un kilómetro, se le brindará los servicios intramuros (atención integral o comidas calientes). Si está fuera del área de accesibilidad establecido, recibirá los servicios extramuros (distribución de leche y paquetes de alimentos). El último caso solo es aplicable para familias con niños en situación de desnutrición severa y para ambos casos de servicios extramuros se requiere la referencia por parte de los puestos de salud del sistema de atención primaria. La selección se realiza a nivel de cada centro y por la encargada del mismo, generalmente una técnica de atención integral.

¿Cómo funciona en la práctica?

Aunque se realizan los estudios socioeconómicos, lo que más tiende a pesar en la práctica como prioridad es el estudio nutricional del niño, ya que estos los hace casi automáticamente acreedores a algunos de los beneficios. En estos casos, las referencias provienen de los centros de atención primaria de salud o de las direcciones regionales y ahí han sido evaluados por médicos, técnicos de nutrición o nutricionistas. En estos casos, los niños se aceptan dentro del programa aunque el cupo esté lleno y se mantienen en él aunque superen su estado de desnutrición pues se consideran en riesgo de recaer en él. Se estima que cerca de un 15% de los beneficiarios provienen de la remisión, por este concepto, de los puestos de salud. No obstante, en una evaluación realizada por el Ministerio de Salud, se encontró que en 1989 cerca del 30% de los beneficiarios padecían algún grado de desnutrición (MS 1990). En estos casos, los funcionarios de los puestos de salud le dan el seguimiento con visita domiciliaria.

En los otros casos, en que se utiliza el formulario socioeconómico pueden plantearse dos tipos de limitaciones. La primera inherente al propio sistema, la segunda al tipo de supervisión suministrada. Con

relación a la primera, los criterios aparecen claramente definidos para el caso de niños menores de siete años, los manuales e instructivos no precisan los elementos para otorgarle los beneficios a las madres gestantes o en período de lactancia ni a los escolares de los CENCE, aunque para estos últimos pueden aplicarse los criterios delimitados para los preescolares.

Estos criterios en general se asocian con situaciones de pobreza, aunque puede calificar sin serlo realmente. Así una madre sola, con un hijo menor de 7 años, con estudios secundarios, trabajando como técnica no calificada, sin que nadie quede en la casa y con ingresos mensuales entre 20 y 30 mil colones calificaría para que un niño acuda a los CINAI. Este perfil correspondería a una empleada del sector público y podría ser parte de los estratos medios. Este resultado surge del hecho de utilizar entre los indicadores el ingreso familiar total y no el per cápita y el de no confrontar este último contra una línea de pobreza. A manera de ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha definido para Costa Rica una línea de pobreza de ¢6.605 colones per cápita por mes para 1991. También surge del hecho de que pesa mucho el objetivo de guardería infantil que condiciona los CINAI.

El otro problema presente en la selección de los beneficiarios, en particular de la modalidad de comidas servidas y atención integral radica en que su selección descansa enteramente en los representantes de cada CEN-CINAI y en los comités comunales. La supervisión técnica, la evaluación y el monitoreo de parte de las autoridades regionales y centrales es prácticamente inexistente. Con esta ausencia de supervisión técnica, toda la responsabilidad recae en el encargado del CEN-CINAI, quién a su vez tampoco tiene capacidad operativa para darle seguimiento a los beneficiarios para constatar si sus condiciones socioeconómicas se han modificado. El único control que se sigue es el relativo al de la edad para los niños y al del período de embarazo y lactancia para las madres beneficiarias. Se estima que cerca del 75% de los beneficiarios acceden al servicio a través de la encuesta socioeconómica y por la solicitud expresa de los padres que acuden al centro para solicitar su admisión. El 10% restante corresponde a niños que son localizados directamente en la comunidad a través de los comités existentes.

Finalmente y a pesar de que los mecanismos de selección fuesen todo lo adecuado que se requiera, como los CEN-CINAI tienen un radio geográfico de acción reducido, resulta sumamente importante la decisión sobre donde abrir un centro de este tipo. Se ha criticado que algunos de estos centros han sido creados siguiendo criterios políticos (devolver favores a ciertas comunidades) y han sido abiertos en comunidades en donde la situación sociodemográfica no lo demanda. Ello se ha traducido en centros que tienen una baja cobertura, esto es, asisten menos beneficiarios de los que potencialmente se pueden atender generando una asignación poco eficiente de los recursos. Aunque una comprobación requiere de información más desagregada, los datos del cuadro 20.3 pueden ofrecer una primera aproximación a los problemas de asignación territorial de los centros.

Los datos muestran que los centros parecen distribuirse con bastante similitud a como se distribuye la pobreza regionalmente, con tres excepciones. En la región central, si bien la infraestructura en centros sigue el patrón de la población pobre, esta al ser de mayor tamaño, concentra más centros tipo CINAI, incorpora una mayor cantidad relativa de beneficiarios. En la región Chorotega, a pesar de no mostrar diferencias en la participación de beneficiarios, si posee una infraestructura que sobredimensiona las necesidades. Ello se traduce en un promedio de beneficiarios por centro (33 niños por centro) que se queda por debajo del planificado que es de 40. Finalmente, la región Brunca, muestra un menor acceso tanto a la infraestructura como a los beneficios del programa de alimentación a grupos. Es claro que para tener una mejor idea de los problemas de asignación geográfica se tendría que trabajar con información más desagregada proveniente de un mapa de pobreza, información que no se encuentra disponible.

CUADRO 20.3
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA POBLACIÓN POBRE, CENTROS DE ATENCIÓN Y SUS BENEFICIARIOS POR REGIÓN. 1991.

Regiones	Personas pobres	CEN-CINAI	Beneficiarios
Total país	100,0	100,0	100,0
Central	49,0	47,0	55,0
Chorotega	14,0	18,0	14,0
Pacífico Central	7,0	8,0	7,0
Brunca	15,0	9,0	9,0
Huetar Atlántica	8,0	10,0	8,0
Huetar Norte	7,0	8,0	7,0

Fuente: DGEyC (1991) y MIDEPLAN (1991).

20.2.3. COSTOS DEL PROGRAMA

El programa legalmente cuenta con tres fuentes presupuestarias, a saber: el presupuesto nacional o del Gobierno Central, las transferencias del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) conocido como el Programa 14.2 y el denominado Programa XIII CEN-CINAI que administra los recursos que genera el impuesto a las importaciones aprobado en 1983. Cada uno de estos presupuestos es manejado por dependencias diferentes del Ministerio de Salud, a saber, la Oficialía Presupuestaria, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) respectivamente. Esta dispersión en el manejo y control de los fondos ha provocado que no se logre conocer cuál es el monto efectivamente asignado al programa ya que éste o no es identificable plenamente o de lo que en principio va para el programa se desvía a otras actividades. Lo primero sucede con los recursos del Gobierno Central asignados directamente al programa de nutrición debido a que se manejan en forma global con otros programas del Ministerio de Salud. Lo segundo es el caso del programa XIII CEN-CINAI ya que se estima que en 1991 un 41% de las plazas no están vinculadas

directamente con los CEN-CINAI y ello representa exactamente la mitad de esos recursos. (MIDEPLAN/MS 1991:16).

Teniendo presentes estas limitaciones se puede realizar una aproximación al costo total del programa considerando fundamentalmente lo gastado en el programa 14.2 que representa el principal aporte proveniente del FODESAF y lo atribuido al programa XIII que administra los recursos que genera el impuesto específico asignado a los CEN-CINAI, más algunas otras partidas menores del Ministerio de Salud. Los datos del cuadro 20.4 son tan solo una aproximación pues no se incorpora todo el aporte del Gobierno Central a través del presupuesto ordinario del Ministerio de Salud y porque dentro del programa XIII se asignan recursos a otras actividades, compensando el sesgo anterior. Tampoco se incorporan los recursos movilizados por las comunidades a través de los Comités de Nutrición.

CUADRO 20.4
EVOLUCIÓN DEL COSTO DEL PROGRAMA CEN-CINAI

Años	Costo Global (millones)		
	Colones Corrientes	Colones 1990	Dólares
1986	1.306,2	2.557,7	23,2
1987	1.271,1	21,31,1	20,1
1988	1.471,2	2.040,6	19,3
1989	1.490,0	1.773,8	18,2
1990	1.791,3	1.791,3	19,3
1991	1.883,2	1.463,2	15,2

Fuente: MS (1990) para los años 1986-90 y MIDEPLAN/MS (1991) para 1991.

Los datos anteriores muestran como los recursos estatales asignados al programa se han venido reduciendo en términos reales con un ligero repunte en 1990. Los guarismos referidos a 1991, hay que verlos con cautela pues reflejan más gastos presupuestados que efectivos y como tales pueden no estar incluyendo aportes adicionales suministrados durante el segundo semestre de ese año. A pesar de ello, se incorporan puesto que constituye el único año para el que se dispuso de antecedentes para aproximar los gastos administrativos y de focalización.

Para esta aproximación se consideran los presupuestos de FODESAF (programa 14.2) y del programa XIII. A éstos se le agrega una estimación del aporte con cargo al Presupuesto Nacional, a partir de la consideración del personal de la sede central asignada a la administración del programa CEN-CINAI. En la estimación se consideran como gastos administrativos los correspondientes a la sede central y las sedes regionales del Ministerio de Salud (MS). De la sede central del MS, nueve funcionarios del Departamento de Nutrición trabajan directamente en la coordinación del programa, en las nueve sedes regionales del MS se encuentran 111 funcionarios pagados por el programa y que lo apoyan directamente. Este personal corresponde en su mayoría a profesionales (médicos, odontólogos, nutricionistas, psicólogos, etc.) que apoyan el funcionamiento de los distintos centros que están en la región y que, entre otras cosas, también son los que ayudan a evaluar el estado nutricional de los potenciales beneficiarios.

Con los antecedentes señalados se obtuvo una estimación de los gastos administrativos para 1991 equivalentes al 9% del gasto total y desglosados en 0.5% correspondiente a la sede central del Ministerio de Salud y el restante 8.5% a las sedes regionales. Es claro que el gasto administrativo puede ser superior pues no se contabiliza el realizado por los encargados de cada centro de atención. Si suponemos que éstos dedican la mitad de su tiempo a la administración del centro, los gastos administrativos subirían al 16.5% del gasto total. Existe un costo administrativo adicional no imputado y que corresponde al valor del trabajo voluntario aportado por los miembros de la comunidad en los comités de nutrición.

Para aproximar los gastos de focalización, se consideró parte del costo del personal de nutrición y salud asignado en las sedes regionales (se supone que dedican un octavo de su tiempo a esta actividad) y parte del tiempo

de las encargadas de los CEN-CINAI (suponiendo que los estudios socioeconómicos les demandan un doceavo de su tiempo). Cabe señalar que las indagaciones en el campo sobre esta asignación de tiempo no dieron resultados concluyentes y que la distribución presupuestaria por sedes también es aproximativa. Por ello, para la asignación del tiempo empleado en las labores de selección se consideró el personal empleado, el número de beneficiarios que se selecciona por cada modalidad y el hecho de que la selección es anual.

Los costos de focalización han sido estimados para 1991 en el equivalente al 2% de los gastos totales, esto es, un 18% de los gastos administrativos señalados inicialmente (9%). Como se indicó en ellos se ha considerado el tiempo supuestamente asignado por el personal médico y de nutrición de las sedes regionales y el tiempo, supuestamente asignado, por los encargados de los centros. Este costo resulta relativamente bajo por el tipo de asignación y porque no se consideran todos sus componentes. El tipo de asignación de los niños hace que una vez que se les asigne como beneficiarios, por el no seguimiento a menos que se hayan seleccionado por desnutrición, este seguirá disfrutando del beneficio durante el resto del año, mientras existan recursos y se mantenga dentro de los límites de edad establecidos.

Adicionalmente, como se está en una etapa de reducción de cobertura, como se verá más adelante, la labor de selección se circunscribe al reemplazo de los niños que perdieron el derecho por edad, siempre que exista la disponibilidad presupuestaria para hacer la sustitución. Esta estimación, por su parte, tampoco comprende todo el costo de selección involucrado pues en los casos de desnutrición pueden estar interviniendo personal médico de los centros de salud, quiénes los estarían remitiendo y para los cuales no parece factible estimar el costo incurrido.

20.2.4. LOS BENEFICIOS Y LOS BENEFICIARIOS

El programa de CEN-CINAI atendió durante la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa a un promedio mensual de 96 mil beneficiarios, donde un 85% correspondió a preescolares, un 11% a mujeres embarazadas o en período de lactancia y el restante 4%

correspondió a escolares. Esta cobertura sin embargo se ha venido reduciendo drásticamente en los últimos años producto, principalmente, de las restricciones presupuestarias a que se ha enfrentado el gobierno y a los cambios de prioridades en la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. En la siguiente composición numérica del cuadro 20.5, se presenta información sobre la evolución de la cobertura y del subsidio promedio percibido por cada beneficiario.

CUADRO 20.5
BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA. 1986-91
(CIFRAS ABSOLUTAS)

Años	Beneficiarios	Subsidio Promedio (US$)	
		Anual	Mensual
1986	114.165	203	17
1987	106.362	189	16
1988	119.508	161	13
1989	87.865	207	17
1990	75.006	257	21
1991	57.867	263	22

Fuente: MS (1990) y MIDEPLAN/MS (1991)

Los datos insertos anteriormente muestran como el número de beneficiarios se ha reducido marcadamente a partir de 1989 de modo que para 1991 existen menos de la mitad de los beneficiarios que se atendían en 1988. Aunque se podría argumentar que parte de esta reducción se deba a la creación del bono alimentario que vino a complementar estos servicios entre agosto de 1990 y febrero de 1991, es claro que este solo estuvo vigente durante dos meses en 1991, año que muestra la menor cobertura el programa. Ello sugiere que si bien en algunos centros por su mala ubicación enfrentan problemas de matrícula reducida, en otros pueden estar enfrentando situaciones de creciente demanda insatisfecha.

Por el lado del subsidio, definido como el gasto total estimado por beneficiario, este muestra un repunte conforme se reduce la cobertura del programa. Esto en parte puede ser engañoso pues lo que se da en presencia de restricciones financieras es una reducción en las compras de alimentos. Con ello se reduce el número de beneficiarios aunque la infraestructura y el personal se mantiene y el aumento del costo por beneficiario no implica entonces un mejor o mayor servicio. Este parece ser el caso pues entre 1986 y 1991 el total de beneficiarios se redujo un 49%, siendo la caída en la modalidad de comidas servidas y atención integral de apenas la mitad de esa cifra (-24%) en tanto que los beneficiarios provenientes de los paquetes de leche y sucedáneos se redujeron en un 60%.

Por otra parte este gasto promedio tampoco refleja adecuadamente el subsidio recibido por los beneficiarios pues no incorpora la renta implícita del capital y porque el subsidio muestra grandes variaciones según el tipo de servicio. La renta implícita del capital es importante en el caso de las comidas servidas pues se hace uso de toda la infraestructura de los CEN-CINAI. Según estimaciones disponibles para 1982, esta renta implícita equivalía al 21% del subsidio total otorgado en la modalidad "comidas servidas" y atención integral de los CEN-CINAI (Sauma 1991:30). Por otra parte, el subsidio varía marcadamente según la modalidad de atención, aunque los datos disponibles no son numerosos. Se pudo obtener información sobre el costo de atención en los CINAI en la modalidad de atención integral y comidas servidas provenientes de un estudio de casos realizado en 1986. Este costo incorpora los gastos de mantenimiento del local y su depreciación así como otros componentes adicionales a los costos de mano de obra y alimentos. También existen estimaciones del costo de los paquetes de leche y de alimentos pero para 1991. Suponiendo que el costo de los CINAI se mantuvo constante en términos reales en el último lustro los subsidios promedio y la distribución del subsidio total por modalidad para 1991 se presenta en el cuadro 20.6.

CUADRO 20.6
BENEFICIARIOS Y SUBSIDIO POR MODALIDAD. 1991
-CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS-

Modalidad de Atención	Beneficiarios	Susibidio Mensual por beneficiario US$	Distribución Relativa	
			Subsidio Total	Beneficiarios
Total	57.867		100,0	100,0
Comidas servidas	23.004	40,6	85,0	40,0
Leche y sucedáneos	32.813	4,8	14,0	57,0
Paquetes alimentos	2.050	4,6	1,0	3,0

Fuente: Ministerio de Salud

Las cifras muestran que el subsidio por comidas servidas representa un monto casi 10 veces superior a las otras dos modalidades. Así, aunque cubre solo al 40% de los beneficiarios aglutina el 85% del subsidio total generado por el programa. Aquí había que llamar la atención sobre el hecho de que esta relación puede estar sobredimensionada ya que el subsidio se ha calculado con base a los CINAI que son los más caros pues trabajan jornada completa de 6 a.m. a 6 p.m. Es de esperar que los costos y los subsidios que entregan los CEN sean inferiores para la misma modalidad de comidas servidas. Si aceptamos que los costos reales se mantuvieron sin cambio, se tendría que en 1986 la modalidad de comidas servidas incorporó al 27% de los beneficiarios y al 75% del subsidio, los paquetes de leche beneficiaron al 72% de los usuarios y absorbieron el 24% del subsidio y los paquetes de leche favorecieron al 1% de los beneficiarios y captaron el 1% del subsidio.

Para evaluar el grado de precisión del programa en alcanzar a la población de menores recursos es necesario tener presente que este no es el único criterio de selección pues la población meta es aquella considerada en situación de riesgo por factores psico-sociales o de salud. En una evaluación realizada por el Ministerio de Salud (MS, 1990) se encontró que para 1988 el 80% de los beneficiarios de la modalidad de comidas

servidas provenían de familias con situación socioeconómica regular o mala, el 52% de los beneficiarios de los paquetes de leche y el 89% de los paquetes de alimentos mostraba algún grado de desnutrición. Estos datos significan que aún con los criterios amplios que usa el Ministerio de Salud, se observan algunos grados de filtraciones.

Si el énfasis se pone en los niveles de ingreso de los beneficiarios, las encuestas realizadas por el IICE permiten aproximar estas consideraciones. Cabe señalar que la encuesta de 1986 (IICE, 1986) capta solo los beneficiarios de la modalidad de comidas servidas por lo que se hará uso de los datos aportados en la encuesta de 1982 (Sauma 1991) para analizar los beneficiarios de las ayudas de alimentos (leche y paquetes de alimentos). El cuadro 20.7 incorpora esos resultados, así como una aproximación del efecto total del programa y su cobertura.

CUADRO 20.7
DISTRIBUCIÓN POR ESTRATOS DE INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS CEN-CINAI. 1986 (CIFRAS RELATIVAS)

Quintiles[1]	Beneficiarios			Población
	Totales[2]	Comidas Servidas[3]	Ayudas Alimentos[4]	Preescolar Cubierta
Total	100,0	100,0	100,0	22,6
1	52,9	44,2	55,7	41,8
2	23,4	25,5	22,7	20,5
3	14,4	16,1	13,9	16,2
4	8,6	11,6	7,6	13,0
5	0,7	2,6	0,1	1,5

1/ Familias ordenas según ingreso percápita

2/ Obtenida de ponderar las siguientes dos distribuciones por la población preescolar cubierta por cada modalidad en 1986.

3/ Corresponde a 1986

4/ Corresponde a 1982.

Fuente: Ministerio de Salud

Los datos del cuadro 20. 7 muestran que la selectividad por ingresos es mayor en las ayudas de alimentos que en el caso de comidas servidas, aunque en ambos es importante pues canalizan por lo menos el 70% del subsidio al 40% más pobre de la población. La cobertura en los preescolares indica que cubre globalmente al 23% de ellos y al 42% de los preescolares pertenecientes al estrato más pobre (primer quintil). En todo caso esta parece reducida e insuficiente. Así en 1986 si se lograra que todos los beneficiarios pertenecieran al primer quintil, la cobertura en ese estrato alcanzaría el 79% de su población menor de siete años. Dada la reducción en el número de beneficiarios ocurrida a partir de esa fecha es claro que aunque se mantuviera o mejorara el grado de selectividad, la cobertura efectiva de la población infantil más pobre se ha visto probablemente reducida. Así para 1990 si se supone que la selectividad se ha mantenido, dado el número de beneficiarios de ese año, el porcentaje de preescolares cubiertos y pertenecientes al primer quintil se reduciría al 24%, esto es, casi la mitad de la cobertura de 1986 (42%).

Es de esperar, sin embargo, que al incrementarse las restricciones presupuestarias, y traducirse en una baja de la cobertura, ello haya contribuido a mejorar la selectividad. Aunque las categorías no son comparables, en la evaluación realizada en 1991 se realizó una encuesta a 546 familias beneficiarias de la modalidad de comidas servidas. Considerando los aspectos que definen la población meta, esto es, problemas de nutrición, patología familiar, ingresos bajos y madre trabajadora, se encontró que solo el 6% de los beneficiarios pertenecían a hogares que no cumplían ninguna de estas condiciones. Del resto, un 35% cumplían una condición, un 41% presentaba simultáneamente dos características y el 18% restante de los hogares reportaba tener tres o más características que los hacían acreedores del beneficio (Mideplan/MS 1991:28). Ello señala las limitaciones de utilizar un criterio único (ingreso familiar per cápita) para evaluar la selectividad de un programa cuando este explícitamente señala otros criterios adicionales para definir su población meta.

20.3. LOS COMEDORES ESCOLARES EN COSTA RICA

20.3.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

La preocupación del Estado Costarricense en materia alimentaria y nutricional de los niños escolares data desde principios de siglo. Ya en 1927, se establece un

decreto el cual dictaba que el Ministerio de Salud debía dar un aporte económico al Ministerio de Educación para el sostenimiento de cantinas escolares entendiéndose como tales a los precursores de los Comedores Escolares. En 1947 se incorpora a este aporte económico los impuestos a la cerveza y en 1950 el impuesto a la fanega de café producida. En 1949 se introduce en la Constitución Política de la República el artículo 82, que dice:" El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la Ley".

En 1951, el Gobierno junto con la UNICEF dio inicio a un programa donde más de 105 mil niños de las escuelas públicas, sobre todo de áreas rurales, recibieron diariamente leche, mantequilla, carne y frutas. Este programa también incluyó a las madres de estas zonas en estado de gravidez y lactancia. (Picado 1987). En 1961, con fondos de la Alianza para el Progreso se impulsó el Programa Cooperativo de Nutrición. En la ejecución del programa participaban los Ministerios de Educación Pública, Agricultura, y Salud con la asistencia técnica de la FAO, UNICEF y OMS.

A pesar de todos los esfuerzos por consolidar el programa no es sino hasta finales de 1974 con la aprobación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuando se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que esto se logró. De acuerdo con esta ley (la No.5662), se crea en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) para administrar los fondos que genera la ley y una parte importante de ellos se destinan a los programas de alimentación complementaria.

El programa de comedores escolares se reestructura con la participación del Ministerio de Educación (MEP), el Ministerio de Salud (MS), la Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF) y el Ministerio de Transportes (MOPT). Al MEP le recayó la responsabilidad en la ejecución y administración del programa, proceso en que intervienen también la OCAF en el control y compra de alimentos, el MS con el pago a las servidoras domésticas o cocineras y en algunos períodos con el manejo de los alimentos, y el MOPT con la construcción y mantenimiento de los comedores.

A partir del año 1987, el MEP, MTSS y MS asumen en conjunto, el Programa de Comedores Escolares, con el nombre de Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA). Por resolución de la Contraloría

General de la República, en 1989 y por decreto ejecutivo No. 18753-MEP el Ministerio de Educación asume por completo la ejecución administrativa del Programa. Se transforma, así, el Departamento de Asignaciones Familiares del MEP en la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA), que es la encargada de definir y velar por la aplicación de las políticas del PANEA.

Con la reestructuración en 1975 gracias al apoyo financiero del FODESAF, el programa de comedores escolares buscaba principalmente ofrecer dos comidas calientes (desayuno y almuerzo) a todos los escolares del país y suplementariamente educación nutricional. Explícitamente se planteó la no selectividad del mismo buscando no estigmatizar a los beneficiarios de bajos ingresos. Con la crisis económica de principios de los ochenta, los cambios en las prioridades de asignación de los recursos del DESAF, los aumentos en la cobertura por inclusión de nuevas escuelas y de los colegios (secundaria) y la carga de los costos fijos por concepto de pago a las cocineras del programa, los recursos reales se le fueron reduciendo en forma importante. Se estima que el consumo medio de calorías por mes y por beneficiario se redujo en un 50% entre 1981 y 1984 (BANCO MUNDIAL 1990:58).

Por ello, se introdujo una selectividad geográfica y el objetivo de apoyo nutricional a la población escolar fue perdiendo pertinencia y ganándola el objetivo educativo que lo acompañaba. Así, en la actualidad el propósito principal del PANEA es educar la población estudiantil en los temas de nutrición y salud y en menor medida la provisión y producción de alimentos. También busca facilitar la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones en lo que se refiere a la administración y la ejecución del Programa.

La selectividad geográfica, como se verá más adelante, establece tres categorías de escuelas para el servicio de comedor. Los centros ubicados, en prioridad I ofrecen un almuerzo diario aunque el horario sea alterno (mañana y tarde), mientras que los centros ubicados en las otras dos prioridades ofrecen un refrigerio. En cualquier caso, este servicio está disponible para todos los estudiantes del centro aunque existe libertad de acceso a él por lo que se presenta un elemento de auto selección incorporada. No se conoce sin embargo, ni la importancia relativa, ni el grado de asociación con el nivel socioeconómico del estudiante que este elemento tiene. El servicio se da en todos los casos durante los días lectivos del año escolar (aproximadamente 160 días).

El cambio de prioridad queda claro al constatar como el PANEA define en la actualidad el servicio de alimentación escolar. Este se concibe como el conjunto de actividades mediante las cuales el educando practica las enseñanzas sobre alimentación y nutrición que los maestros le enseñan en clase. Las tres principales actividades son el comedor, la soda y la huerta. En el comedor los estudiantes ponen en práctica lo aprendido en el aula sobre dieta balanceada y nutritiva, preparación y consumo adecuado e higiénico de alimentos disponibles. En la huerta escolar se pone en práctica lo enseñado sobre siembra, producción y cosecha de alimentos animales y vegetales y participa la comunidad. La soda escolar se utiliza para ejemplarizar la venta y consumo de alimentos frescos y nutritivos, y la preparación higiénica de alimentos. El patronato escolar, las juntas de educación y el cuerpo docente son los encargados de supervisar el cumplimiento de las normas. A pesar de consistir en tres actividades, los gastos claramente identificables son aquellos incurridos en el servicio de comedor ya que en las otras actividades los que intervienen son los docentes y la comunidad.

Aunque resulta difícil estimar el número de beneficiarios del programa, pues el dato que se maneja es el relativo a la matrícula inicial de los establecimientos en que existe un comedor escolar, las cifras más recientes disponibles (1991) señalan la existencia de 452 mil beneficiarios provenientes de 3236 centros educativos. Cerca del 95% de estos centros corresponden a escuelas primarias y ellos aglutinan alrededor del 90% de los beneficiarios. Globalmente, el comedor escolar existe en más del 90% de las instituciones públicas de educación primaria y secundaria del país[3]. Considerando tanto los establecimientos públicos como los privados, la cobertura aproximada por nivel educativo del programa de comedores escolares para 1989 se presenta en el cuadro 20.8.

3 Un problema que acompaña este programa es la ausencia de estadísticas sobre beneficiarios y comedores existentes. Estos se suspendieron desde inicio de los ochenta y solo recientemente se ha retornado la labor.

CUADRO 20.8
COBERTURA APROXIMADA DEL PANEA. 1989
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Nivel	Instituciones		Alumnos	
	Totales	% con Comedor Escolar	Totales	% con Comedor Escolar
Total	3.484	84%	569.847	78%
Primaria	3.238	86%	422.826	95%
Secundaria	247	64%	147.021	31%

Fuente: MEP, Estadística Educativas y PANEA

Las cifras previas, que deben verse con cautela pues mezclan datos de dos fuentes distintas y porque las estadísticas del PANEA son más preliminares, señalan una cobertura cercana al 84% de los centros educativos y al 78% de los alumnos, incluyendo centros privados en el denominador quienes no participan del programa.

En las escuelas primarias, la cobertura en términos de instituciones es inferior a la cobertura vista en función del número de alumnos. Esto significa un tamaño promedio mayor de las escuelas con comedor y sugeriría que las escuelas públicas más pequeñas, que son las ubicadas en los lugares más remotos y pobres del país, estarían quedando sin acceso al programa. Ello es así pues existen limitaciones de infraestructura física y de acceso para ofrecer el servicio. Para el caso de los colegios, el resultado es el inverso, esto es, el servicio de comedor se estaría prestando en los centros educativos más pequeños.

Antes de 1989, se otorgaba un cupón factura a los comedores para la adquisición de los alimentos que podían hacerse válidos en los establecimientos del Consejo Nacional de Producción (CNP) o en alguna cooperativa de consumo que estuviese afiliada al Programa. Estos establecimientos eran los encargados de abastecer los alimentos que se consumían y las compras de los artículos autorizados (jabón, limpiadores, etc.). Esto ocasionó algunos problemas, ya que la calidad de los alimentos era en la mayoría de los casos mala y se

cobraban como de primera calidad, además existían lugares alejados que no contaban con ninguno de estos establecimientos.

El programa inició en 1991 otro sistema que consiste en hacer llegar los recursos a los centros educativos, por medio de cuentas corrientes abiertas para este fin. De esta manera, los establecimientos educativos de lugares alejados y que tenían problemas para hacer efectivo el cupón-factura pueden comprar los alimentos en los lugares de su comunidad. Al principio se presentaron problemas ya que, en algunas escuelas, se pagaban los recibos de teléfono y electricidad con este dinero, pero se implementó el sistema de contra factura que cancela el valor de lo adquirido. Con este nuevo sistema, al darle más libertad a los centros educativos, si bien puede mejorar la eficiencia y calidad del servicio, se pierde parte del control sobre el contenido nutricional que están recibiendo los estudiantes.

20.3.2. MECANISMO DE FOCALIZACIÓN

¿Cómo está diseñado?:

Según la ley que crea el FODESAF, la población a atender serán aquellos niños de bajos recursos económicos que estén matriculados en algún centro educativo de carácter estatal (escolar o preescolar). Posteriormente la cobertura se amplió a jóvenes en edad colegial, a adultos matriculados en colegios y escuelas nocturnas y a preescolares no matriculados y a mujeres en estado de embarazo o lactancia en los lugares donde no exista un CEN-CINAI.

Como la mayoría de los centros educativos ya contaban con el servicio al establecerse en 1975 el FODESAF, éste lo que hizo fue apoyar más financieramente los comedores existentes y en menor medida financiar la apertura de nuevos comedores. Ello implicó una expansión del servicio sobre la base de la no selectividad[4]. Aún así, cuando se solicita la apertura de un servicio de comedor, los requisitos y el mecanismo de solicitud es el siguiente:

4 Para 1980, el 92% de los establecimientos educativos contaban con un comedor escolar, nueve años más tarde, el número de establecimientos con comedor era prácticamente el mismo. Solo en los dos últimos años se ha superado esa cifra.

a) contar con un Patronato Escolar (que es el grupo representativo de los padres de los niños matriculados), establecido y que responda junto con el director del centro educativo, de la administración del Programa en su institución;

b) disponer de infraestructura físico sanitaria adecuada como: bodegas con tarimas, cajas, estañones, etc., para proteger los alimentos; local con mobiliario adecuado ,agua potable, suficiente luz y ventilación, áreas independientes entre sí, puertas y ventanas que cierren correctamente, que tengan además paredes y pisos de materiales resistentes y superficies lisas que permitan la limpieza;

c) el Patronato Escolar debe solicitar la inspección que el Ministerio de Salud debe hacer por ley (en zonas o lugares donde haya un Inspector de Saneamiento) y llenar la solicitud que para el efecto tienen los Asesores Supervisores del MEP.

Como el programa fue reestructurado en 1975 sobre la base de la no selectividad y dada la cobertura que tiene en la actualidad, la única restricción aparente en la resolución de la solicitud es la relativa a la existencia de infraestructura adecuada y, más recientemente, la disponibilidad de recursos. Para lo primero se puede contar con el apoyo del MOPT y el financiamiento del FODESAF. A nivel de escuelas primarias parecería que las que están quedando por fuera son, principalmente, las más pequeñas y ubicadas en los lugares más remotos (escuelas unidocentes con escasa infraestructura). Estas, si bien tienen una pequeña cobertura poblacional, si incorporan segmentos de población muy pobres.

¿Cómo funciona en la práctica?

En la actualidad los comedores escolares no funcionan en centros educativos nocturnos, ni se atiende a madres o preescolares. Los centros educativos nocturnos aglutinan al 0,5% de la matrícula en primaria y el 9% en secundaria. Las madres o preescolares van a los CENCE que son centros de nutrición y comedor escolar a la vez. Según la encuesta del IICE (1986) los beneficiarios de los comedores escolares correspondieron en un 86% a escolares, en un 11% a estudiantes de

secundaria, un 2% a preescolares y un 1% a personas mayores de 18 años, grupo que podría incluir madres pero también a estudiantes de secundaria.

En la actualidad existe una cobertura de los comedores escolares en las instituciones educativas públicas de casi un 97%, por lo que los mecanismos de selección de los nuevos centros que quieren crear un comedor no parecen tan centrales con la excepción que estos probablemente estarán cubriendo población muy pobre, como se señaló previamente. En este caso de apertura de nuevos comedores, la institución educativa puede ingresar al Programa mediante una solicitud que evalúa el DANEA, los requisitos mínimos deben ser: i) pagar una servidora doméstica, y ii) que el lugar donde se instalará el comedor presente buenas condiciones higiénicas y un espacio físico aceptable.

El pago de la servidora doméstica o cocinera surge como un requisito nuevo que busca reducir los costos de mano de obra incorporado en el programa y poder aumentar así la cantidad de recursos destinados a alimentación. Se estima que el pago de mano de obra ha llegado a representar hasta el 60% del gasto total. Por ello, a partir de la segunda mitad de los ochenta no se sustituyen cuando se pensionan o renuncian y en 1991 se intentó despedir a la totalidad de las cocineras y que las comunidades asumieran su costo o sustituyeran su trabajo. Resoluciones judiciales impidieron que ello se concretara y por ello se busca ahora que por lo menos en los nuevos comedores no implique la contratación de este tipo de personal. Después de 1990, cada institución nueva y casi el 60% de las ya existentes pagan la servidora doméstica. Existen aproximadamente 1647 servidoras domésticas que son financiadas por medio del Programa y que absorbieron en 1991 el 43% del presupuesto del programa.

Las cocineras no pagadas por el programa, se financian con recursos que obtienen los Patronatos Escolares o Juntas de Educación de cada centro educativo. También pueden sustituirse por trabajo voluntario de la comunidad. Las que son pagadas por el programa, laboran tiempo completo y sus funciones se restringen a la preparación y el servido de los alimentos y al aseo del comedor y sus utensilios. Es claro que ellas se tornan necesarias particularmente en los centros con prioridad I, pues en ellos se ofrece almuerzo completo en vez de refrigerio.

Aunque el programa fue diseñado para otros fines, sobre todo para aquellos lugares donde se presentaba el mayor número de niños desnutridos, debido a favores y a decisiones políticas se fueron instalando en la mayoría de las escuelas y colegios públicos. Por ello los esfuerzos recientes de focalización implican reasignación de recursos al interior de las escuelas y colegios servidos. Para esta reasignación de recursos se estableció una focalización geográfica, en 1989, definiendo tres categorías de centros educativos según el distrito (unidad geográfica-administrativa menor) al que pertenecen y el tamaño u características del centro. En la diferenciación geográfica se siguió los resultados de un estudio de MIDEPLAN (1987) sobre diferencias geográficas en el grado de desarrollo social, estudio que se complementó con la opinión de los Asesores Supervisores del MEP.

El estudio de MEDIPLAN (1987) elabora un índice de desarrollo social (IDS) para cada uno de los 420 distritos administrativos del país. El IDS se construye con base en ocho indicadores de desarrollo que son los porcentajes de: analfabetismo, población con primario o menos, desnutrición (niños primer grado con baja talla por edad), vivienda sin electricidad, viviendas sin agua intradomiciliaria, y viviendas en mal estado. A cada uno de estos indicadores se le asigna un puntaje entre 1 y 10 dependiendo del decil donde cae el distrito, ordenados éstos en orden ascendente del valor del indicador (de mayor a peor situación) y luego se construye una índice compuesto a partir del promedio simple de los ocho indicadores.

Calculando el IDS, se procedió a hacer una reagrupación de los distritos en tres grupos de igual tamaño en términos del número de distritos. Al primer tercio se le definió en situación favorable, el tercio intermedio en situación intermedia y al tercio restante en situación desfavorable. El cuadro 20.9 resume los resultados de la clasificación y confronta estos con una estimación independiente del porcentaje de población pobre definida según la manera tradicional de insuficiencia de ingresos y tomando como fuente la encuesta ad hoc. del IICE (1986).

CUADRO 20.9
ESTRATIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS DEL PAÍS. 1984
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Estrato	Distribución relativa de				Incidencia Pobreza
	Distrito	Territorio	Población	Pobres	
Total	420	100,0	100,0	100,0	38,2
Favorable	145	6,6	54,5	31,0	32,6
Intermedio	135	28,5	25,2		
Desfavorable	140	64,9	20,3	68,1	59,9

Fuente: MIDEPLAN (1987) y Kleyse (trabajo inédito)

Ello llevó al establecimiento de tres categorías de centros educativos, que implican asignaciones diferenciales de recursos, estas son:
a) Prioridad I: son instituciones ubicadas en áreas prioritarias (áreas de pobreza o de situación social desfavorable) según el estudio de MIDEPLAN. Incluye además a las escuelas con un maestro y escuelas con menos de 100 alumnos ubicados en distritos no pobres. A estos beneficiarios se les recomienda un almuerzo que suministre el 35% del requerimiento calórico de un niño en edad escolar. La asignación para alimentos fue de ¢15 por niño por día en 1991. (US $0,12)

b) Prioridad II: son las instituciones ubicadas en los distritos con situación social intermedia, más aquellos de distritos en situación favorable con 100 a 500 alumnos, se incluyen beneficiarios de la educación secundaria. La asignación fue de ¢9.60 por niño por día en 1991. (US $0,08)

c) Prioridad III: incorpora al resto de las instituciones, esto es instituciones con más de 500 alumnos, se incluyen principalmente beneficiarios de la educación secundaria. La asignación fue de ¢6,5 por niño por día en 1991. (US $0,05)

A las prioridades II y III, se les recomienda un refrigerio que les suministre un 15% del requerimiento calórico diario, lo cual resulta inconsistente al asignarse montos de subsidio diferentes[5]. Independiente de la prioridad asignada, el servicio se brinda a todos los beneficiarios solo durante los días lectivos. Para el año 1991, fueron aproximadamente 160 días.

Presiones de las comunidades llevaron a la supresión, por reasignación, de la prioridad III para 1990 y, probablemente, a asignaciones de prioridad que no respetaban los criterios definidos. No obstante, esta se restablece en 1991. La estructura relativa de los beneficiarios por prioridad en los dos últimos años se presenta en el cuadro 20.10.

CUADRO 20.10
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS BENEFICIOS POR PRIORIDAD. 1990-91

Prioridad	1990	1991
Total beneficiarios (miles)	453,5	460,6
Prioridad I	38,5	32,8
Prioridad II	61,5	12,9
Prioridad III	0	54,3

Fuente: DANEA

Con esta reasignación en 1991 los beneficiarios de la prioridad I se redujeron en un 16% con respecto a 1990 y los de la prioridad II en un 79%[6]. Esta reasignación se logró, en parte, aumentando los recursos asignados a la compra de alimentos e incrementando más la cuota de la prioridad III. Así mientras que la cuota por niño-día aumentó en

5 El requerimiento calórico a suministros es una recomendación sobre la cual se tiene poco control ya que los fondos se entregan a los centros educativos y ellos los asignan a los distintos tipos de alimentos. Ello dependerá por lo tanto del grado de cumplimiento de los menús elaborados por los nutricionistas.

6 No se logró obtener la distribución inicial de beneficiarios por prioridad establecida en 1989.

términos reales un 112% entre 1989 y 1991 para la prioridad III, el incremento real fue de tan solo un 22% para la prioridad I.

20.3.3. COSTOS DEL PROGRAMA

El programa cuenta con recursos del FODESAF para el pago de cocineras, compra de materiales y alimentos y con recursos del presupuesto del Gobierno Central a través del Ministerio de Educación Pública. Con estos últimos se financia la DANEA, quién administra el programa. Como todos los programas de alimentación complementaria que financia el DESAF, el problema básico que enfrentan es la falta de transparencia en el financiamiento de modo que dificulta saber exactamente cuánto se está gastando en cada programa. Los recursos que van a comedores escolares aparecen desagregados y dispersados, según los años que se requieran, en el MEP, el MS, OCAF y el MTSS. Ello se traduce en que según la fuente que se use (Ministerio de Hacienda, Contraloría, DESAF o MEP), los montos globales van a diferir sin que se pueda encontrar razones suficientemente claras sobre sus divergencias. Teniendo en cuenta estas limitaciones, se ha logrado reconstruir los últimos tres años, información que aparece en el cuadro 20.11.

CUADRO 20.11
COSTA RICA. EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL PROGRAMA COMEDORES ESCOLARES. 1989-1991

Años	Costo Global (millones)			Dólares
	Colones Corrientes		Colones 1990	
1989	787,1	(413.0)	933,4	9,6
1990	856,0	(480.2)	856,0	9,2
1991	1.216,8	(698.4)	945,0	9,8

Nota: Las cifras entre paréntesis indican lo gasto en alimentos

Fuente: DANEA, MEP Y Ministerio de Hacienda.

Este cuadro muestra que los recursos reales asignados al programa se han mantenido bastante estables en los últimos tres años. También muestra que el presupuesto asignado es limitado si se toma en cuenta el número de beneficiarios del programa. Así, en promedio en los últimos tres años el gasto por beneficiario ha sido de tan solo US$ 21 anuales, esto es, US$ 0,13 por día beneficiario. El rubro de alimentos alcanzó a los US$ 12 al año y los US$ 0,08 al día por beneficiario. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el programa prevé apoyo de la comunidad para su funcionamiento por lo que es probable que el gasto total en los comedores sea mayor. En una encuesta realizada en 1987 en 101 escuelas situadas fuera de la región central del país, se encontró que en el 47% de los casos obtenían recursos de la comunidad, aunque no se cuantificó el monto de esa ayuda (PICADO 1987:63). Por otra parte como no todos los matriculados asisten al servicio de comedor es posible incrementar el subsidio que reciben los que efectivamente utilizan el servicio.

La estructura organizativa del programa es muy compleja por lo que resulta difícil cuantificar la magnitud de los gastos administrativos. El DANEA en el MEP es la oficina administrativa central. Para su labor cuenta con 16 funcionarios, de los cuales siete constituyen el personal administrativo (dos chóferes, tres oficinistas, un vigilante de bodegas, una persona encargada del aseo) y otros siete el personal técnico

(cuatro asesores, un jefe técnico, dos técnicos). Los siete últimos son los encargados de coordinar el buen manejo y la calidad del servicio que reciben los estudiantes a nivel nacional. El presupuesto asignado para esta Oficina Central fue en 1991 de cinco millones de colones, lo que equivale al 0.4% del costo total del programa estimado para ese año.

Ello representa solo una parte, la cuantificable, del costo administrativo ya que en el funcionamiento de los comedores escolares intervienen otras instancias. Por una parte se tienen los organismos que participan en alguna etapa del proceso, por otra parte, los funcionarios que intervienen directamente en el funcionamiento y supervisión del programa. Entre las instancias que intervienen están tres direcciones del MEP como son: la División de Operaciones (que sirve de enlace entre la DANEA y la Direcciones Regionales), la División de Desarrollo Curricular (que apoya en el fortalecimiento de la enseñanza nutricional) y la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación (que recibe los recursos de DESAF a partir de 1989). También participa el MS en la elaboración de menús, el DESAF en la supervisión del manejo de los fondos y el Ministerio de Gobernación como apoyo a las tareas de organizar, asesorar y capacitar a los patronatos escolares.

Entre los funcionarios del MEP que participan parcialmente en la administración y supervisión del programa y que no son parte de la DANEA están: los siete directores de las Direcciones Regionales que adecuan y coordinan con el DANEA la ejecución de las políticas administrativas y técnicas para el desarrollo del PANEA; los 14 Asesores Supervisores de escuelas, pertenecientes a las Direcciones Regionales y que actúan como coordinadores de todas las fuentes de la que se nutre el servicio de Comedores y son los responsables de la administración del PANEA en su área. Ellos además de tener estas funciones, son también asesores de los programas de educación y actúan como colaboradores del programa junto con los Patronatos Escolares y Juntas de Educación de cada institución que son los encargados de la compra de los alimentos. También están los directores de los centros educativos (3236 personas en 1991), que son los responsables directos de la administración del programa en su institución y por último se encuentra el Patronato Escolar o la Junta

de Educación, formada por padres de los estudiantes y que coordinan con el director del centro educativo la administración del comedor. Estos si bien desarrollan un trabajo voluntario representan cerca de 22 mil personas.

El costo de focalización es prácticamente inexistente al realizarse una focalización por criterios geográficos y tamaño del centro y al existir una cobertura tan amplia a nivel de centros educativos. Como la incorporación de nuevas escuelas es muy reducido y como la asignación es automática y de escritorio, se podría decir que este costo, que se concentra en la DANEA deberá ser inferior al 0,4% que representa el gasto de esa dirección en el costo total directo del programa.

20.3.4. LOS BENEFICIOS Y LOS BENEFICIARIOS

Los beneficios cuantificables que otorga el programa equivalen al valor del servicio de alimentación ofrecido, incluyendo el costo en servicios personales directos (pago a cocineras). Si se quisiera incorporar una estimación por la renta implícita del capital involucrado en el servicio, habría que incrementar los montos que aparecen en la composición numérica del cuadro 20.12, por un 15%, según lo estimado por Sauma (1991) para 1982.

CUADRO 20.12
BENEFICIOS OTORGADOS POR LOS COMEDORES ESCOLARES

Rubro	Año		
	1989	1990	1991
Beneficiarios (miles)	438,4	460,6	452,2
Gasto Total anual por beneficiario			
-Colones de 1990	2128,9	1858,3	2084,4
-Dólares (US)	21,8	20,0	21,7
Gasto alimentos anual por beneficiario			
-Colones de 1990	1121,5	1042,5	1196,6
-Dólares (US)	11,5	11,2	12,5

Fuente: DANEA y Cuadro 19. 11

Los datos previos del beneficio por estudiante no refleja cómo se indicó todo el monto del subsidio por varias razones: no incorpora los recursos aportados por la comunidad, no imputa la renta implícita del capital involucrado en su prestación, se sobreestima el número de beneficiarios al considerar la matrícula total y, el subsidio por alimentos es diferente según la prioridad asignada al centro educativo. Esto último puede ser aproximado en el cuadro 20.13 que compara los años 1989 y 1991.

CUADRO 20.13
EVOLUCIÓN DEL SUBSIDIO POR NIÑO SEGÚN PRIORIDAD
(CIFRAS ABSOLUTAS)

Subsidio por niño al día	Prioridad		
	I	II	III
-Colones de 1990			
1989	9,52	4,76	2,38
1991	11,65	7,46	5,05
Variación porcentual	22,40	56,70	112,20
-Dólares (US$)			
1989	0,10	0,05	0,02
1991	0,12	0,08	0,05

Fuente: DANEA

Los datos anteriores muestran que si bien el subsidio en alimentos se ha incrementado en los dos últimos años, este no solo es muy limitado sino que además se valorizó en relación inversa con la prioridad asignada al centro educativo. Así, mientras que en 1989 el subsidio en la prioridad I cuadruplicaba al subsidio asignado en la menor prioridad, dos años después la relación apenas es un poco mayor al doble. Si suponemos que el servicio se recibió durante 160 días en 1991, el subsidio anual en alimentos por estudiante osciló entre ¢1.864 para la prioridad I (US $19,2) y ¢808 para la prioridad III (en colones de 1990 unos US $8).

Con relación al impacto redistributivo del programa, esto es, cómo se distribuyen los beneficiarios en los distintos estratos de ingreso, la información más reciente disponible se refiere al año 1986 (IICE 1986). En el cuadro 20.14 se presenta la distribución de los estudiantes matriculados en primaria, de los que asisten al comedor escolar y la cobertura por quintil de los matriculados que asisten al comedor. Las cifras indican que los beneficiarios se distribuyen un tanto más progresivamente que la matrícula total, producto de que en los primeros quintiles el porcentaje de asistencia al comedor es mayor.

CUADRO 20.14
COSTA RICA: MATRÍCULA Y ASISTENCIA ESCOLAR AL PROGRAMA SEGÚN QUINTILES DE INGRESO. 1986.
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Quintiles[1]	Matrícula Primaria	Asisten al Programa	Cobertura por quintil
Total (Absoluto)	413.205	313.278	
Total (Relativo)	100,0	100,0	75,8
Primero	29,4	33,2	85,5
Segundo	26,4	28,8	82,5
Tercero	21,2	20,3	73,1
Cuarto	13,2	11,9	68,2
Quinto	9,8	5,8	44,8

1/ Familias ordenadas según ingreso percápita

Fuente: IICE (1986)

Dos comentarios son pertinentes. El primero tiene que ver con que el porcentaje de cobertura sobreestima la situación real pues se está comparando los matriculados en primaria con los que asisten al comedor, que incluyen estudiantes de secundaria y de preescolar. El segundo se refiere a la distribución del subsidio. Si bien en 1986 no existía una discriminación por prioridades, si se supone que esta distribución de los beneficiarios se mantiene en la actualidad y que la discriminación es adecuada, es claro que la distribución de los beneficios sería más progresiva. Así, considerando los subsidios diferenciados de 1991, el primer quintil reportaría el 33% de los beneficiarios pero el 49% del subsidio y el quintil más rico aportaría al 6% de los beneficiarios y obtendría el 4% del subsidio.

Cabe señalar que las cifras de cobertura están mostrando un cuadro más positivo del real, no solo por compararlo con la matrícula primaria sino también por no considerar los no matriculados. Teniendo presente las limitaciones señaladas previamente y el hecho de que el programa no

buscó explícitamente focalizar el servicio entre los más pobres, es posible realizar una aproximación a los errores de asignación partiendo de tres definiciones alternativas de la población meta, cuadro 20.15.

Los errores de inclusión, esto es, la incorporación como beneficiarios de estudiantes pertenecientes a estratos de ingreso no considerados como meta oscila entre dos tercios, cuando se parte de una definición muy restringida de la población meta y se reduce hasta algo más de un tercio, cuando se amplía la población definida como meta. Los errores de exclusión, es decir, la no cobertura de beneficiarios potenciales pertenecientes a la población meta se mantiene alrededor del 20% mostrando la amplia cobertura del programa.

CUADRO 20.15
ERRORES DE FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA. 1986
-CIFRAS RELATIVAS-

Población Meta	Errores de:		
	Inclusión	Exclusión	Asignación
Primer 20%	67	20	-0,05
Primer 30%	51	19	0,05
Primer 40%	38	19	-0,01

Fuente: IICE (1986)

Dentro de este grupo, cerca de un tercio no acceden al programa por no estar matriculados en instituciones de educación formal y por ende no sería posible llegar a ellos con solo reasignar los beneficiarios del programa. Los dos tercios restantes de la población meta no cubierta, corresponde a estudiantes matriculados. Aunque aquí podría hablarse de autoexclusión, no es posible identificar entre ellos cuáles corresponden efectivamente a autoexclusión y para cuáles no existe el servicio en el centro educativo al que asisten. Finalmente, el sesgo urbano, tomado como indicador de errores de asignación regional, muestra valores cercanos a cero lo que indica que los beneficiarios se distribuyen en proporción similar a como se distribuye la población meta.

20.4. SERVICIOS DE SALUD PARA INDIGENTES EN COSTA RICA

20.4.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa de la población asegurada por cuenta del Estado surge en el año 1973 al iniciarse el traspaso de los hospitales del control del Ministerio de Salud (MS) hacia la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Con este traspaso, que finaliza en el año 1978, la CCSS centraliza todos los servicios de atención hospitalaria y la gran mayoría de los servicios de atención ambulatoria. En esta situación, la CCSS se hace cargo también de la atención de la población indigente que era atendida con anterioridad por el ministerio de salud.

Al asumir la CCSS prácticamente la totalidad de los servicios curativos a través del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), la población del país tiene acceso a ellos por varios mecanismos. En primer lugar están los asegurados directos que acceden a él a través del pago directo. Este pago corresponde a un porcentaje fijo del ingreso del trabajador y se complementa con el aporte del patrono, en el caso de los asalariados, y con el aporte del Estado como tal. Existen tres tipos de asegurados directos. Por una parte están los asalariados para quienes la afiliación es obligatoria y para los cuales existe el seguro desde 1944 con cobertura creciente. Por otro lado están los trabajadores independientes, generalmente trabajadores por cuenta propia, cuya afiliación es voluntaria y que son cubiertos por el SEM a partir de 1975. Finalmente, desde 1985 existen asegurados directos por medio de convenios que cobijan principalmente a grupos cooperativos. El SEM incorpora a la totalidad de los dependientes de los asegurados directos.

En segundo lugar están los pensionados y sus dependientes. Ellos corresponden a los que provienen del régimen de la CCSS (SIVM), de regímenes especiales del sector público y los del sistema no contributivo. Con excepción de estos últimos, los pensionados han sido previamente asegurados asalariados directos y continúan cotizando para el SEM. En tercer lugar están los indigentes que son asegurados a cuenta del Estado, quien los financia. La cobertura del SEM es bastante alta, estimándose que cubre al 84% de la población del país. El restante 16% corresponde a grupos de ingresos altos, generalmente empresarios y sus familias, quienes no cotizan pero pueden acceder, y acceden, a los servicios pagando el costo respectivo. Dentro del grupo no cubierto se encuentran

también familias pobres que se autoexcluyen por razones de tipo cultural o de acceso geográfico. En todo caso ellos pueden acudir al servicio en el momento que lo requieran y el Estado debe financiar su afiliación. En el cuadro 20. 16 se muestra la estructura de afiliación al SEM para 1990.

CUADRO 20.16
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO AL SEM. 1990
(CIFRAS RELATIVAS)

Condición Aseguramiento	PorcentajePoblación Total	PorcentajePoblación Asegurada
Población Total	100,0	
Población Asegurada	83,7	100,0
Asegurados directos	67,0	80,1
-Asalariados	17,9	21,5
-Voluntarios	4,3	5,1
-Convenios	1,7	2,0
-Familiares	43,1	51,5
Pensionados	6,8	8,1
Cuenta del Estado	9,9	11,8
Población No Asegurada	16,3	

Fuente: CCSS. Estadísticas de Patronos, Trabajadores y Salarios. 1990.

Los asegurados por cuenta del Estado tienen derecho a todas las prestaciones que otorga el Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja, con excepción de los subsidios en dinero y los traslados. Estos beneficios incluyen asistencia médica general, especial y quirúrgica; servicio de farmacia; asistencia obstétrica;

suministro de prótesis y aparatos ortopédicos; servicio de óptica; servicio de rehabilitación y prestaciones sociales.

El programa busca garantizar la atención integral de la salud para toda la población, otorgándole el derecho a recibir los servicios de salud a las personas que no están comprendidas en algunos de los regímenes, categorías o convenios propios de la CCSS y que además no tengan capacidad de pago. Estas personas se consideran en situación de "indigencia médica", esto es, aquella situación en que el núcleo familiar no puede satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda y salud; y por tal motivo adquieren el derecho de recibir los servicios médico-hospitalarios sin mediar pago alguno. La calificación de los asegurados por cuenta del Estado se hace así sobre la base del núcleo familiar completo.

La CCSS corre con el costo de los servicios prestados y estos deben ser financiados por el Estado. En una primera instancia el costo se cubre con las rentas que se le trasladaron a la CCSS cuando se produjo el traspaso de hospitales y, si ello es insuficiente, el monto restante debe incluirse en el presupuesto del Gobierno Central para ser transferido a la CCSS. Esto implica que la Caja debe estimar los costos relativos a las estancias hospitalarias y consultas. Como no se tiene la información sobre los costos por tipo de servicio ni se contabilizan los servicios prestados a cada tipo de usuario (asegurado contributivo, asegurado por el Estado, pensionado contributivo, pensionado no contributivo y familiares de cada uno), este tipo de cálculo no es factible. En su lugar la Caja estima el costo como el equivalente a las primas que los núcleos familiares deberían potencialmente pagar, utilizando para ello la contribución promedio por asegurado directo con lo que exagera el monto que este grupo debería contribuir, siguiendo el esquema de financiamiento solidario existente en el SEM, y de hecho no responde tampoco con el costo de los servicios recibidos (Vallejo e Innes, 1991:8).

Para 1990 la CCSS estima una población de 299 mil asegurados por cuenta del Estado, lo que equivale al 12% del total de asegurados en el Régimen de Enfermedad y Maternidad. Para su atención se estimó un costo anual en 1990 de ¢3641 millones (US $39 millones), lo que equivale a un gasto per cápita mensual de ¢1013 (US $11)[7]. Si se toma como indicador alternativo del costo

7 US $1= ¢93 promedio en el año 1990.

del servicio brindado, el gasto medio por asegurado de todo el régimen de Enfermedad y Maternidad, se obtiene un monto per cápita mensual de ¢916 (aproximadamente US $10 al mes), esto es, un 10% inferior.

Las rentas fijas que surgen del traslado de los hospitales y que consisten en la actualidad a los productos de la Lotería Nacional y del Timbre Hospitalario, cubren apenas el 10% de los gastos reportados por la CCSS en 1990 (¢370,9 millones). Esto significa que el Estado debe cubrir el 90% restante a través de transferencias del presupuesto nacional. El Estado ha mostrado sin embargo una incapacidad o desinterés por asumir estos pagos y así la deuda acumulada al 31 de diciembre de 1990 alcanzó los ¢2769 millones (aproximadamente US $30 millones) (Vallejo e Iunes, 1991:8).

20.4.2. MECANISMO DE FOCALIZACIÓN

¿Cómo está diseñado?

Reglamentariamente le corresponde a la CCSS la responsabilidad de la calificación y afiliación de los asegurados por cuenta del Estado. Para ello cuenta con oficinas de Verificación de Derechos en todas las clínicas y hospitales, que se ocupan de verificar los derechos y entregan los respectivos carnés de identificación de todos los asegurados del régimen de enfermedad y maternidad, excepto de aquellos que lo disfrutan automáticamente por ser beneficios del régimen de pensiones, contributivo o no contributivo.

Como la CCSS no puede negar la prestación de los servicios de salud a ninguna persona en particular, sin perjuicio de las posteriores comprobaciones y de los cobros correspondientes si estos proceden, las personas que por primera vez se presentan a solicitar los servicios deberán ser atendidas con la sola presentación de cédula de identidad. En este caso se le extiende un carné provisional por tres meses, período durante el cual deberán hacer los trámites necesarios para su incorporación como asegurado por cuenta del Estado.

La calificación y afiliación se hará sobre la base del núcleo familiar, estableciendo con el "máximo de seguridad y veracidad posibles, la

situación económica de cada núcleo familiar" (artículo 10 del reglamento). La familia clasifica si no logra satisfacer sus necesidades básicas, lo que se denomina "indigencia médica" y que normativamente se da:

> i) Si el ingreso familiar es inferior al menor salario mínimo vigente[8].
>
> ii) Si el ingreso familiar es igual o superior al menor salario mínimo vigente pero este resulta insuficiente tomando en cuenta el número de miembros, sus edades, su situación socioeconómica y su nivel de vida en general.

En el primer criterio se utiliza el ingreso familiar total como referencia en tanto que en el segundo, se refiere al ingreso familiar per cápita. Nótese sin embargo que para este caso no se establece claramente un límite para separar los indigentes de los que no lo son y por el contrario se alude a otras calificaciones de tipo subjetivo.

Para establecer la situación económica de la familia, se solicita información a través de un formulario y se procede a realizar una entrevista con el solicitante. Seleccionado el núcleo familiar, se le confecciona un carné a cada miembro y se les adscribe a la clínica o dispensario de la Caja en cuya zona de atracción se encuentra su domicilio. Con dicha identificación pueden acceder a los servicios médicos-hospitalarios que brinda la CCSS. Este carné tiene validez por 6 meses y es renovable sin dificultad. El Ministerio de Salud y la CCSS deberán realizar revisiones y evaluaciones periódicas y selectivas de los casos afiliados, para verificar la pertinencia de la selección.

¿Cómo funciona en la práctica?

La selección de los beneficios del programa la realiza la CCSS en forma descentralizada a través de las 167 clínicas y hospitales que posee en todo el país. En cada centro existe una oficina de verificación de derechos que se encarga de la selección, en ella participan sus funcionarios, que corresponden a empleados administrativos intermedios (oficinistas) y que realizan una labor de escritorio para la calificación de los asegurados por cuenta del Estado.

---

8 En 1990 el salario mínimo alcanzó los ¢13069 por mes (US $ 140.5).

La persona para acceder al programa debe llenar una boleta denominada "Estudio de Condición de Vida" que recoge información sobre el jefe de familia, composición familiar, los egresos e ingresos del grupo familiar y sobre las condiciones de vivienda. Debe aportar otros documentos que permitan certificar el lugar de residencia, las edades y composición de la familia y el estado civil. Además se le solicitan recibos de lo pagado por concepto de luz, agua, casa y teléfono si es del caso y constancia de ingresos del patrón si trabaja por horas y por contrato. Si se aduce invalidez debe aportar el dictamen médico.

Con esta información se presentan a una entrevista con el funcionario de la Oficina de Verificación de Derechos, por medio de la cual se amplía y trata de verificar la información. Con estos dos antecedentes procede a determinar si califica o no para el programa. En términos operativos se les está otorgando prioridad a las mujeres con hijos sin compañero o con compañero pero con trabajo ocasional, a los ancianos solos y a los inválidos. Estos elementos permiten reducir pero no eliminar la presencia de filtraciones en el otorgamiento del derecho. Estas filtraciones tienen su origen en las dificultades típicas para comprobar los ingresos y en las normas establecidas que no operacionalizan adecuadamente la relación que debe existir entre el ingreso familiar y el límite para determinar indigencia ni ligan esta información con la restante para construir un indicador resumen. Esto puede ser particularmente cierto entre los trabajadores por cuenta propia que pueden aducir un ingreso insuficiente para optar al régimen contributivo voluntario y de esta forma disfrutar de los mismos derechos sin aportar prima alguna. Según Meza-Lago (1990:48) el 60% de los asegurados por cuenta del Estado en 1987 corresponden a núcleos familiares jefeados por un trabajador por cuenta propia.

Los derechos se otorgan por un plazo de 6 meses aunque puede llegar hasta el año y la renovación es prácticamente automática. Tampoco se realizan verificaciones selectivas en el campo como señala el reglamento, pues los encargados de las oficinas de Verificación de Derechos deben atender también al resto de los asegurados del régimen de Enfermedad y Maternidad. Desde 1989 el Ministerio de Salud no realiza ninguna verificación y la CCSS solo lo hace esporádicamente. Así la renovación del carné es realizada con mucha facilidad.

Llama la atención como la población objetiva se traslapa en forma significativa con la del programa de las pensiones no contributivas. No obstante, la selección de los beneficios de ambos programas son realizados por instancias distintas de la misma institución sin mayor comunicación interdepartamental y sin uniformar criterios ni metodologías. A manera de ejemplo, el uso de las oficinas de Verificación de Derechos para recibir las solicitudes al programa de pensiones no contributivas en lugar de las oficinas sucursales de la CCSS, más que duplicaría el número de puntos a los que los beneficiarios potenciales pudieran acudir para solicitar el acceso al programa.

El otro aspecto que sobresale en la selección de los beneficiarios es la ausencia o la poca participación del Ministerio de Salud en la identificación. Aunque reglamentariamente se establece que el MS brindará a la CCSS la información que esta requiera de su registro para afiliar a los asegurados por cuenta del Estado y que hará revisiones y evaluaciones periódicas y selectivas de los casos afiliados, en la práctica la participación es mínima. Como el MS maneja el programa de atención primaria de salud con puestos de salud y visita domiciliaria en las zonas rurales y urbanas marginadas, parecería contar con mejores posibilidades para identificar, en el campo, a los beneficiarios en lugar de la selección de escritorio que se realiza en la CCSS. Esto en la práctica tampoco sería novedoso pues durante la primera mitad de los ochenta, dentro de los esfuerzos por integrar los servicios de la CCSS y el MS en el nivel básico, se crearon las Juntas de Salud y Seguridad Social conformados por gente de las comunidades y a los que se les trasfirió la responsabilidad de seleccionar a los asegurados por cuenta del Estado.

La queja de la CCSS a este sistema fue que ello se tradujo en un incremento muy marcado de los asegurados por cuenta del Estado. En efecto entre 1979 y 1982 los asegurados por cuenta del Estado crecieron en cerca de un 64% pasando de representar el 9% de los asegurados totales en 1979 y al 15% en 1982. Cabe señalar sin embargo que este período coincide con la parte más aguda de la crisis económica y como tal se da un fuerte proceso de empobrecimiento que podría explicar este aumento en el número de indigentes. A partir de 1983 la cifra de asegurados por cuenta del Estado se mantiene bastante constante fluctuando levemente alrededor de las 285 mil personas y solo se observa un repunte en 1990. Esto significa una

reducción paulatina en la importancia relativa de este grupo de asegurados hasta estabilizarse en el 12% del total de asegurados del régimen de Enfermedad y Maternidad.

20.4.3. COSTOS DEL PROGRAMA

Cuando la CCSS se hace cargo de la atención médica-hospitalaria de toda la población, en la década de los setentas, asume la atención de los indigentes aunque el Estado mantiene la responsabilidad de financiar ese costo. Para ello se le transfirieron ciertas rentas fijas y la diferencia debe cubrirse por medio de una transferencia presupuestaria. Esto implica que la CCSS debe calcular el costo incurrido en la atención de los indigentes para pasarle la factura al Estado. Ello se torna particularmente importante en la segunda mitad de los ochenta cuando las rentas fijas se vuelven cada vez menos representativas.

Sin embargo, la CCSS no dispone de una contabilidad de costos que le permita estimar el valor de los servicios prestados a esta población, ni un registro adecuado de los servicios prestados a este grupo. En su lugar la CCSS hace un cálculo con base en la contribución promedio por asegurado directo (asalariados y trabajadores independientes asegurados), como una estimación de las primas que esta población pagaría. A ello le imputa un costo administrativo tal como aparece en el cuadro 20.17.

Es claro que esta estimación se torna alta como aproximación de las primas que este grupo pagaría, pero podría quedarse corta como aproximación del costo de los servicios recibidos. Si se confrontan los resultados de los últimos dos años, se observa que el monto cobrado por la CCSS se aproxima bastante al gasto medio por asegurado incurrido por esta institución, cuando es factible esperar que esta población demande servicios por encima del promedio. Abel-Smith (1988 citado por Banco Mundial 1990:66), por ejemplo, estima que este grupo a mediados de los ochenta representaba cerca del tercio del costo de servicios de salud proporcionados por la CCSS.

Con relación a este costo estimado por la CCSS cabe señalar que durante la primera mitad de los ochenta, la CCSS lo mantuvo prácticamente congelado

en términos corrientes y per cápitas, probablemente por acuerdos con el gobierno para aliviar los desequilibrios fiscales y por el apuntalamiento que había tenido la CCSS gracias al incremento de las cuotas en 1982. Esto significó una caída real del orden del 75% en el costo por asegurado.

Esto hizo que el costo por asegurado pasara de representar prácticamente el doble del gasto promedio por asegurado de la CCSS en 1980 a ser un 39% inferior a ese gasto en 1985. A partir de 1986 el costo por asegurado por cuenta del Estado empieza a crecer en términos reales y por encima del crecimiento real del gasto promedio por asegurado global de la Caja.

CUADRO 20.17
ASEGURADOS POR CUENTA DEL ESTADO: COSTO Y FINANCIAMIENTO
-CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS-

Variables	1980	1985	1989	1990
Asegurados por el Estado				
-Miles	207,5	287,0	283,3	299,4
-Porcentaje sobre total Asegurados	10,9	13,4	11,6	11,8
Costo Total (millones ¢ 1990)	4.574,3	1.550,3	3.301,5	3.641,1
-Costo de atención	4.084,2	1.286,9	3.136,4	3.459,1
-Gasto administrativo[1]	490,1	263,4	165,1	182,0
-Porcentaje gasto administrativo	10,7	17,0	5,0	5,0
-Porcentaje ingresos fijos[2]	55,9	46,1	12,2	10,1
Costo Mensual por asegurado				
-Colones 1990	1.836,6	450,2	971,1	1.013,3
-US ($) dólares	19,7	4,1	9,9	10,9
-Relación Gasto/costo[3]	2,0	0,6	1,0	1,1
Índice de Precios al Consumidor	10,3	45,7	84,0	100,0
Tipo de Cambio (¢/$)	9,6	50,8	82,1	93,0

1/ El costo administrativo es imputado. En 1980 corresponde al 12% del costo de atención. En 1985 incluye el costo diferenciado de la atención a paciente de pago parcial, costo que no se calcula desde 1988.

2/ Porcentaje del costo total cubierto con las rentas fijas traspasados por el Estado a la CCSS

3/ Relación entre costo por asegurado indigente cobrado al Estado entre gasto promedio de la CCSS por asegurado en régimen de Enfermedad y Maternidad

Fuente: CCSS, notas enviadas al Ministerio de Salud, 1980-1987 y Liquidaciones del Costo y Financiamiento del Programa, enviadas al Ministerio de Salud, 1988-1990.

Así en 1988 y 1990 supera a este último gasto per cápita, aunque se mantiene aún por debajo, en términos reales y en dólares equivalentes, del monto estimado para 1980. Es claro que este costo no refleja adecuadamente el valor del servicio prestado por la CCSS a los indigentes sino tan solo lo que la Caja cobra al Estado y sobre cuyo monto pueden mediar otros factores.

Los gastos administrativos que aparecen en el cuadro 20.17 son gastos imputados y no calculados. La CCSS no maneja por separado a este grupo de asegurados por lo que no puede estimar el costo de administración. Una vez que el asegurado por cuenta del Estado es afiliado y recibe el carné respectivo, con este ya puede acceder a todos los servicios que brinda la CCSS (excepto prestaciones en dinero) y lo hace mezclado con el resto de los asegurados. Según esta imputación, el gasto administrativo por beneficiario fue en 1990 de ¢608 (US$ 6.54).

El único costo que puede potencialmente separarse es el relativo a la afiliación, aunque este no se estima directamente. Como se señaló previamente, la selección se lleva a cabo en las oficinas de Verificación de Derechos que existen en los 167 centros médicos de que dispone la Institución. Estas oficinas están manejadas por personal administrativo, en promedio tres funcionarios, que deben verificar los derechos de todos los asegurados, en distintos momentos y según el tipo de asegurado. Entrevistas realizadas coincidieron en señalar que la atención a los asegurados por cuenta del Estado demanda cerca de un quinto del tiempo laboral; si consideramos que el sueldo medio para este tipo de trabajador alcanzaba en 1990 los ¢ 25357 al mes[9], se puede estimar el costo directo de selección en alrededor de los ¢ 33 millones en 1990[10]. Esto es, equivalente al 18% de los gastos administrativos imputados y al 1% del costo total del programa. Por beneficiario, el costo de focalización ascendió en 1990 a los ¢ 110 (US $1.19). En términos incrementales, considerando el aumento de cerca de 16 mil nuevos asegurados durante ese año, el costo incremental de focalización se ubicó en los ¢ 2050 (US$ 22).

Por otra parte, si tomamos en cuenta que estos asegurados tienen que visitar la oficina dos veces al año, ya que el carné se extiende por lo general por un período de vigencia de seis meses, y si aceptamos un tamaño promedio

9 Equivalente a un Oficinista III con 7 años de antigüedad.

10 Calculado como 167 * 3 * 25357 * 13 * 0.2.

por familia de cinco miembros, esto significa que tomando los días hombre laborados, cada oficinista debió atender en 1990 a cinco familias por día asignado a esta labor. Esto implica cerca de hora y media por caso, incluyendo cita, revisión de información, entrevista, tiempo fraccional y decisión.

20.4.5. BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS

Para 1990 existían 299 mil asegurados por cuenta del Estado, lo que equivale a aproximadamente 60 mil familias, a un 12% de los asegurados en el régimen de Enfermedad y Maternidad y un 10% de la población del país. Considerando los puntos extremos del período considerado, la cobertura del programa ha variado poco ya que en 1980 representaron el 9% de la población total del país, aunque en 1982 llegaron a cubrir al 12% de la población.

Sobre la magnitud de los beneficios transferidos al grupo es difícil establecer una cifra clara. En primer lugar no existen estimaciones específicas y, en segundo lugar, los datos disponibles se refieren solo a gastos de operación. En un estudio realizado Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) se estimó que para 1982 la renta implícita del capital involucrado en la prestación de los servicios de salud de la CCSS equivalían al 18% de los gastos corrientes (Rodríguez, 1986). Si suponemos que esta relación sigue siendo válida se pueden estimar los subsidios dirigidos a este grupo en 1990 en un rango que va de los US $42 millones a los US $46 millones, cuadro 20.18.

En términos de familias, esto implica un subsidio mensual entre ¢5400 (US $58) y ¢6000 (US $64), ya sea que se parta del gasto promedio por asegurado en el régimen de Enfermedad y Maternidad o se adopte el costo promedio cobrado por la CCSS al Estado. En ambos casos suponiendo un tamaño familiar de 5 personas. Estas estimaciones conducen a un subsidio familiar en especie que para 1988 equivaldrían a cerca del 44% del ingreso familiar medio del quintil más pobre del país[11].

11 Para 1986 existían fuertes divergencias entre ambos costos, equivaliendo el costo cobrado apenas al 52% del gasto promedio. Esto amplía el efecto del susidio del 26% del ingreso familiar al 46% según sea el criterio que se siga.

CUADRO 20.18
ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DEL SUBSIDIO. 1990
(CIFRAS ABSOLUTAS)

Rubro	Criterio seguido	
	Costo Cobrado[1]	Costo Promedio[2]
Beneficiarios	299.449	299.449
Personas	59.890	59.890
Familias		
Monto por beneficiario	12.159	10.987
Monto total (millones)		
-Colones	3.641	3.290
-Dólares (US$)	39	35
Subsidio Total3		
-millones colones	4.296	3.882
-millones dólares (US$)	46	42
Subsidio por familia		
-millones colones	5.978	5.402
-millones dólares (US$)	64	58

1/ Costo por asegurado por cuenta del Estado cobrado por la CCSS al Estado
2/ Gasto promedio por asegurado en régimen de enfermedad y maternidad
3/ Monto total más 18% como estimación de la renta implícita del capital

Fuente: Elaborado con base en Cuadro 19. 17 y Rodríguez (1986).

Para evaluar la distribución de los beneficiarios por estrato de ingresos (quintiles) se hace uso de la Encuesta sobre Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses, realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE 1986). El cuadro 20.19 recoge esta información.

Los datos muestran la presencia de filtraciones a pesar de que los beneficios se concentran marcadamente en los dos primeros quintiles (74%) y con especial énfasis en el quintil más pobre (55%). Ello significa que a pesar de lo rudimentario del proceso de selección, este funciona en general con bastante aproximación. También muestran las cifras la escasa cobertura del programa, 6% según la encuesta o 10% según la CCSS. Esta cobertura limitada implica que aún en el caso de ausencia total de filtraciones, el programa estaría cubriendo apenas a las familias en situación de pobreza extrema y no a la totalidad de las consideradas como pobres.

Para evaluar la presencia y magnitud de los errores de focalización se requiere precisar el estrato de referencia y dentro de este a la población meta. Ello es así pues es posible encontrar dentro de los estratos pobres a familias que tienen acceso al SEM por la vía contributiva (asegurados directos).

CUADRO 20.19
BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA. 1986
(CIFRAS RELATIVAS)

Quintiles[1]	Beneficiarios	Participación
Total	100,0	6,3
Primero	54,7	17,3
Segundo	18,8	6,0
Tercero	12,6	4,0
Cuarto	9,1	2,9
Quinto	4,7	1,5

1/ Familias ordenas según ingreso percápita

Fuente: IICE (1986)

El cuadro 20.20 recoge un resumen de los cálculos de los distintos errores de focalización, considerando tres poblaciones objetivo alternativas y dos criterios para delimitar, dentro de cada estrato objetivo, a la población meta específica.

CUADRO 20.20
ERRORES DE FOCALIZACIÓN. 1986-89
(CIFRAS RELATIVAS)

Tipos de Error	Población Objetivo		
	20% más pobre	30% más pobre	40% más pobre
Error de Inclusión			
1986	45	35	26
1989	33	28	16
Error de Exclusión PM1			
1986	29	27	26
1989	27	25	23
Error de Exclusión PM2			
1986	63	66	69
1989	67	69	70
Errores de Optimización[1]			
1986	-0,405	-0,383	-0,422

PM1: Población meta igual al total de la población de cada estrato.

PM2: Población meta igual a suma de asegurados por cuenta del Estado y no asegurados (se exluye a asegurados contributivos)

1/ Porcentaje de beneficiarios urbanos sobre porcentaje de población meta urbana ((Bu/Bt)/(PMu/PMt))-1.

Fuente: IICE (1986) y DGEyC (1989).

La fuente de datos que sirve de base a estas estimaciones corresponde, para 1986, a la encuesta sobre Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses, realizada por el IICE y, para 1989, a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que realiza anualmente la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC). La primera fuente se refiere a familias y la segunda a personas. Cabe señalar que ambas encuestas llevan a estimaciones de beneficiarios muy similares y consistentes entre sí y menores a las cifras aportadas por la CCSS. Mientras que las encuestas estiman que la población asegurada por el Estado equivale al 6% de la población total del país, la CCSS la ubica alrededor del 10%. Como cada familia puede ser calificada dos veces en el año, pues el beneficio se otorga en general por 6 meses, se podrían estar presentando duplicaciones en la contabilidad que lleva la CCSS de los asegurados por cuenta del Estado. Estos errores de existir no afectarían el presente análisis pero sí las estimaciones de los beneficios globales.

Con respecto a los errores de inclusión o filtraciones, familias beneficiadas que no corresponden al grupo objetivo, ellos están presentes aunque son relativamente reducidos si se toma al 40% más pobre como población meta. Si bien para 1986 parecen ser más fuertes, ello refleja solo el hecho de que los datos se refieren a familias y no a personas. Como las familias pobres son más extensas, los errores de inclusión se reducen cuando el cálculo se hace en términos de personas[12]. En todo caso, como la CCSS cubre solo al 10% de la población como asegurada por cuenta del Estado, estas filtraciones no encuentran más justificación que las deficiencias de asignación vigentes en las Oficinas de Validación de Derechos.

Con relación a los errores de exclusión, presencia de familias no beneficiadas a pesar de pertenecer al estrato de referencia, la interpretación debe relativizarse ya que por reglamento ninguna persona está excluida de los servicios de salud de la CCSS y puede entonces acceder a ellos, particularmente en casos de emergencias, con solo presentar la cédula de identidad. En estos términos lo que se tendría como errores de exclusión serían los casos en que las personas no

12 Téngase presente que en ambos casos la unidad de análisis es la familia, esto es, los quintiles agrupan familias según su ingreso per cápita. La diferencia estriba en que en un caso (1986) se presenta la distribución de las familias beneficiarias y en el otro (1989) la distribución del total de personas que conforman esas familias beneficiarias y según los quintiles de familias. Esto es diferente a distribuir las personas beneficiadas según quintiles de personas.

se encuentran registradas. Ello, que refleja más un fenómeno de autoexclusión, se da por varios motivos como factores culturales, problemas de accesibilidad geográfica, desconocimiento o ausencia temporal de necesidad de acudir a los servicios de salud[13]. La importancia relativa de este fenómeno no muestra mayores variaciones al considerar los distintos estratos de ingreso pero sí cambia fuertemente según la definición de la población meta. Si esta se define como la población total del estrato (PM1), los errores de exclusión se sitúan alrededor de los dos sétimos. Si se restringe la población meta al conjunto de personas o familias que no poseen ningún tipo de seguro o solo son asegurados por parte del Estado, este porcentaje sube al vecindario de los dos tercios.

Estas discrepancias reflejan el hecho de que en los estratos pobres cerca de un tercio de las familias acceden al SEM de manera directa. Así cuando se usa la PM1 como denominador, el error de exclusión lo que mide es el porcentaje de la población meta que no tiene acceso al SEM. Cuando se utiliza la PM2 como denominador, el error de exclusión señala el porcentaje de familias que no pudiendo acceder por la vía directa, tampoco son atendidas por el aseguramiento por cuenta del Estado.

Finalmente, los errores de optimización definidos como la presencia de un sesgo urbano en la selección de los beneficiarios, muestra un cuadro más positivo. Las cifras indican la presencia de un fuerte sesgo rural, lo que significa que los beneficiarios proceden de esa zona de manera desproporcionada. Como la zona rural resulta en mucho la más deprimida del país, ello podría explicar en parte el mayor éxito de este programa en llegar a los grupos pobres.

20.5. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN COSTA RICA

20.5.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico nace con la aprobación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en diciembre de 1974. Esta ley crea un Fondo de Desarrollo Social (FODESAF)

13 Ello no descarta el hecho de que puedan existir exclusiones efectivas por malos procedimientos en las Oficinas de Verificación de Derechos.

con recursos que provienen del incremento en 3 puntos porcentuales del impuesto de ventas y de un impuesto del 5% sobre las planillas. La ley establece que el 20% de ese fondo se destine al programa de pensiones no contributivas y le asigna a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) la responsabilidad de su administración y reglamentación a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que ella administra (SIVM).

El programa consiste en una transferencia mensual en efectivo a las personas seleccionadas y que para el año 1990 alcanzaba un máximo de ¢ 2.850 mensuales (aproximadamente US $31 por mes)[14]. El monto de la transferencia depende del número de dependientes del beneficiario. El monto señalado corresponde al caso de que el beneficiado tenga tres o más dependientes, si son dos el subsidio equivalen al 90% de la cifra señalada, cae al 80% si existe un solo dependiente y corresponde al 70% del monto si no se tiene dependiente alguno. El monto promedio pagado en 1990 fue de ¢ 2.132 por mes (US $23).

Además de la pensión y de otro pago adicional que reciben en el mes de diciembre (conocido como aguinaldo), las personas cubiertas por el régimen tienen el derecho a recibir todos los beneficios que se le otorga a la población cubierta por el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) que administra la Caja, excepción hecha del subsidio en dinero por incapacidad laboral. Estos beneficios incluyen asistencia médica general; especial y quirúrgica, servicio de farmacia, asistencia hospitalaria, servicio de odontología, asistencia obstétrica, pago de traslado y hospedaje, ayuda económica o suministro de prótesis y aparatos ortopédicos, servicio de óptica, fondo de mutualidad (¢10.000 por fallecimiento), servicio de rehabilitación y prestaciones sociales.

La CCSS estima para 1990 el valor de los servicios médicos otorgados en un promedio mensual por beneficiario de ¢433 (US $5). Este valor es calculado con base a las primas que potencialmente deberían pagar al seguro médico, suponiendo la contribución de los asegurados voluntarios (12.25%) y el ingreso mínimo para este tipo de trabajador (¢3500 mensual). Es claro que por el sistema de financiamiento solidario del SEM, este monto se queda corto para estimar el valor del subsidio que efectivamente recibe este grupo que, por su composición

14 Se considera el tipo de cambio promedio de 1990 que ascendió a los ¢93.00 por dólar.

etaria y condición socioeconómica, tienen una mayor prevalencia de enfermedades, en especial de aquellas cuya atención resulta más onerosa.

El programa busca proteger a todas las personas o grupos de estas que padezcan "evidente estado de necesidad" (artículo 2 del reglamento) y que no puedan obtener los beneficios de alguno de los regímenes contributivos que existen en el país, siempre que sean costarricenses y que cumplan con los requisitos reglamentarios. Prioritariamente, el programa va dirigido a las personas ancianas (mayores de 65 años) con o sin dependientes, pero cobija también a personas inválidas o cuasi inválidas con o sin dependientes, viudas desamparadas con o sin dependientes y niños huérfanos de padre y madre. A finales de 1990 existían 50.402 pensionados dentro del régimen no contributivo.

Adicional a estos beneficiarios, se han ido incorporando otros a través de leyes especiales que no responden necesariamente a los criterios básicos de creación del régimen. Así en 1985 se aprobó incorporar a todas las personas galardonadas con el Premio Magón, premio nacional otorgado anualmente a una persona por la obra de toda su vida, que no estén protegidos por ningún sistema de pensiones y que no posean bienes inmuebles, salvo su casa de habitación. A finales de 1990 existían cuatro pensiones por Premio Magón y por un monto mensual de ¢ 43.016 (US $463). En 1989 se aprobó la pensión vitalicia para personas que padecen de parálisis cerebral profunda con el objeto de proteger a las personas que, padeciendo esta enfermedad, se encuentran en estado de abandono o cuyos familiares carecen de recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas del inválido. Para finales de 1990 se habían otorgado 656 pensiones con un monto básico mensual de ¢5.700 (US $61 mensuales). Esto significa una cifra global de pensionados a diciembre de 1990, incluyendo los premios Magón y los de parálisis cerebral, de 51.062 personas[15].

Las pensiones se pagan directamente al beneficiario mediante cheque por períodos mensuales vencidos y en un 97% de los casos a través de los 69 sucursales que posee en todo el país la CCSS. El resto se gira a instituciones con las cuales la CCSS ha establecido convenios. A la fecha la CCSS tenía convenios con 31 asilos de ancianos y dos de minusválidos, a las cuales gira

15 Como el programa contempla la presencia de dependientes, el total de beneficiarios para diciembre de 1990 fue de 74450 personas, lo que implica la existencia de cerca de 23 mil dependientes beneficiados.

directamente los montos de las pensiones en un solo cheque a nombre de la institución que formalmente se hace cargo de esos pensionados.

Los montos de las pensiones se actualizan ocasionalmente buscando reponer la pérdida por inflación y previo a estudios actuariales para asegurar la estabilidad del Fondo. En los 16 años de existencia, las pensiones se han ajustado solo en 8 oportunidades. En términos reales el monto básico de la pensión en 1990 resulta un 47% menor al fijado en 1975 cuando arrancó el programa. Este monto resulta a su vez inferior en un 45% al que existía al principio de los ochenta, mostrando que la caída en el poder adquisitivo del subsidio se deteriora marcadamente en la última década. En este último lapso y medida en dólares, la pérdida es del orden de 41%.

El número de nuevas pensiones a otorgar por año, lo decide la Junta Directiva de la CCSS previo estudio actuarial y a la magnitud de los fondos disponibles cada año. Durante el período comprendido entre octubre de 1984 y mayo de 1986, se suspendió el otorgamiento de nuevos casos debido a que se le cercenaron recursos al fondo. El otorgamiento se reanudó en junio de ese año y a partir de octubre de 1989 se aprueba distribuir 400 nuevas pensiones por mes. No obstante y como se verá posteriormente, el número neto de nuevas pensiones se queda bastante corto de esta cifra. Como se indicó a finales de 1990 existían 51 mil beneficiarios directos, cifra que resulta un 48% superior al número de beneficiarios directos existentes una década atrás (34 mil pensionados). Esto significa que al constituirse en un fondo de reparto, se ha ido aumentando la cobertura del programa reduciendo el monto real del subsidio otorgado. Esto se refuerza al constatar que los recursos y el gasto realizado por el programa en 1990 es prácticamente igual, en términos reales, al realizado en 1980.

20.5.2. MECANISMO DE FOCALIZACIÓN

¿Cómo está diseñado?

La selección de los beneficiarios corresponde a las Unidades de Trabajo Social de la CCSS del Departamento de Administración de Pensiones. Estas unidades de Trabajo Social están conformadas por trabajadores sociales y se encuentran asignadas en cada una de las cinco direcciones regionales que posee la CCSS. Cada una de estas direcciones regionales tiene adscritas

sucursales (14 en promedio) donde se inician los trámites de las solicitudes, solicitudes que se remiten a las trabajadoras sociales quienes realizan los estudios socioeconómicos para determinar reglamentariamente los derechos.

El estudio socioeconómico se hace a partir de información que se recoge en un formulario pre elaborado y a través de una entrevista. En principio se recoge información sociodemográfica del núcleo familiar, ingresos, gastos, condiciones y tenencia de vivienda y estado de salud. También se contempla la visita a los hogares y entrevistas a terceros para verificar información. Este procedimiento se aplicaría tanto para responder a solicitudes de ingreso al programa como para revisiones de los beneficios otorgados. Estas últimas cabrían en el caso de apelaciones y en el caso de verificaciones para determinar si la situación socioeconómica del beneficiario ha variado. Ello es así pues por reglamento cabe la suspensión de la pensión o su cancelación.

El reglamento establece el siguiente orden de prioridad para el otorgamiento de las pensiones del Régimen:

a) ancianos de 65 o más años con o sin dependientes;

b) personas inválidas de cualquier edad;

c) viudas desamparadas con dependientes o mayores de 55 años;

d) niños huérfanos menores de 15 años;

e) dependientes ancianos, inválidos o menores de 15 años que no pueden valerse por sus propios medios;

f) indigentes entre 45 y 65 años con limitaciones para incorporarse a un trabajo remunerado.

Para cada caso debe demostrase su "evidente estado de necesidad" a través de un estudio socioeconómico. No obstante, no existen parámetros explícitamente definidos para aproximar esa situación de privación.

¿Cómo funciona en la práctica?

La selección se realiza de manera descentralizada por medio de las direcciones regionales y está a cargo exclusivo de los trabajadores sociales del Departamento de Administración de Pensiones. El mecanismo de selección ha funcionado así por todo el período en que ha estado vigente el sistema con excepción del lapso comprendido entre noviembre de 1978 y mayo de 1982, donde la selección de beneficiarios se trasladó a comités comunales organizados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

Esto significa que desde junio de 1982, la selección de nuevos beneficiarios ha venido recayendo en las trabajadoras sociales. Sin embargo estas funcionarias, que suman 18 y cuyo número no ha variado desde 1982, deben atender también al régimen contributivo propio de la CCSS (SIVM) y más recientemente a los nuevos casos asociados al otorgamiento de pensiones para las personas que padecen de parálisis cerebral profunda.

Pero quizás, el problema más serio que enfrentan es el relativo a la ausencia de criterios operativos concretos y de una metodología definida para identificar a los solicitantes que califican para otorgarles el subsidio, esto es, para determinar quién padece un "estado evidente de necesidad". Si bien se les indica a las trabajadoras sociales en que variables deben poner atención, la información pertinente no se recoge en su totalidad en la boleta utilizada para realizar el estudio socioeconómico, menos aún existe alguna metodología para combinar esa información en algún indicador resumen. Esto significa que privan criterios subjetivos y variables dependiendo de la concepción que tenga cada funcionaria de lo que representa un "estado de necesidad evidente". Ello se complica por la presencia de presiones políticas que hacen que la mayoría de las nuevas solicitudes se presenten acompañados de cartas de recomendación de los principales funcionarios políticos del partido en el poder.

Una selección poco homogénea y poco técnica, para ser realizada por personal profesional y por ende caro, se combina con una incapacidad efectiva para realizar verificaciones de derechos en el tiempo. Esto solo se ha realizado en momentos aislados y de forma parcial contratando personal temporal para ello. Los esfuerzos que está realizando el Instituto Mixto

de Ayuda Social (IMAS) por construir un registro único de beneficiarios, siguiendo la metodología desarrollada en Chile, daría los insumos necesarios para mejorar la selección de beneficiarios y su seguimiento.

Aunque es de esperar que el sistema posibilite la presencia de filtraciones importantes, los funcionarios encargados de la selección han seguido distintas estrategias informales para mejorar la asignación. Así han utilizado como criterio informal de referencia el monto de la pensión mínima del régimen contributivo (Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte) como techo de ingreso familiar y se observa cierto sesgo hacia la selección de beneficiarios en que es más claramente distinguible su necesidad. Así, los beneficiarios por invalidez representaban a finales de 1990 el 42% del total de pensionados por el régimen a pesar de no corresponder al grupo prioritario.

20.5.3. COSTOS DEL PROGRAMA

Como se señaló, los recursos financieros del Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico provienen del 20% de los ingresos totales del FODESAF instituido en 1974. Estos ingresos son girados a la CCSS, a un fondo denominado "Fondo Régimen No Contributivo de Pensiones y otros Beneficios". Con este fondo se financian las pensiones, los otros beneficios y el costo estimado por la CCSS incurrido en su administración. La CCSS entonces, estima por medio de su Dirección Técnica Actuarial, y le cobra al fondo el costo administrativo y los costos de la atención médica.

Con relación al costo administrativo, como el programa se ejecuta por el Departamento de Administración de Pensiones, lo que se hace es estimar la parte del gasto administrativo total que corresponde al régimen no contributivo. Con respecto a los gastos de atención médica, la CCSS no solo no tiene un registro de los servicios prestados por tipo de asegurado sino que tampoco cuenta con estimaciones comprensivas de los costos de prestar esos servicios médicos. Por ello lo que utiliza es una estimación que corresponde más bien a las primas que estos asegurados deberían pagar si fueren asegurados voluntarios del SEM. Los datos básicos aparecen en el cuadro 20.21.

CUADRO 20.21
RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO. GASTOS DE OPERACIÓN Y SU CLASIFICACIÓN
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Variables	1980	1985	1989	1990
Pensionados (miles)	34,4	36,9	48,2	51,1
Gastos Total (millones ¢ 1990)	1.578,2	1.143,6	1.261,4	1.681,8
-Pensionados	1.394,9	919,4	1.017,8	1.369,5
-Atención médica	133,7	176,7	190,7	257,2
-Administración	49,7	47,5	56,6	59,4
-Otros1	---	---	-3,6	-4,3
Porcentaje Atención médica/gasto total	8,4	15,4	15,1	15,3
Porcentaje Administración/gasto total	3,2	4,1	4,5	3,5
Índice de Precios al Consumidor	10,3	45,7	84,0	100,0
Tipo de Cambio (¢/$)	9,6	50,8	82,1	93,0

1/ El costo administrativo es imputado. En 1980 corresponde al 12% del costo de atención.

Fuente: CCSS, Dirección Técnica Actuarial, Unidad de Programación Financiera

En 1990 el Régimen No Contributivo movilizó recursos equivalentes a US $18 millones y en el quinquenio previo cercano a los US $12 millones anuales. En todo este lapso los gastos administrativos han girado alrededor del 4% del gasto total y los correspondientes a los servicios médicos, con las limitaciones señaladas, han representado algo más del 15% del monto global. Cabe señalar que la reglamentación existente indica que la CCSS debe crear una reserva de contingencia equivalente al 12% de los gastos de operación del ejercicio anual para financiar, entre otras cosas, estos dos rubros.

Con relación a los costos relativos a la focalización, éste aparece incorporado dentro de los gastos de administración ya que el personal que interviene en el proceso pertenece al departamento de administración de pensiones y trabaja en ello como recargo de una labor cotidiana en la atención del sistema contributivo. Las 18 trabajadoras sociales encargadas de la selección pertenecen a este departamento e informaron dedicarle a esta tarea cerca del 20% de su tiempo de trabajo, esto es, un día a la semana. En este tiempo revisan las boletas del estudio socioeconómico y efectúan visitas a los hogares de los solicitantes. Para estas visitas disponen de vehículo con chofer y pago de viáticos.

Una estimación gruesa de la magnitud de estos costos para 1990 considerando los sueldos de los funcionarios, incluido chóferes, los viáticos medios (pago de almuerzo) y el combustible, daría una cifra cercana a los ¢6.5 millones de colones[16]. Esta cifra que equivale al 11% de los gastos de administración y el 0,4% de los gastos totales del Régimen No Contributivo. Es claro que este costo está asociado solo con el otorgamiento de nuevas pensiones pues el personal no tiene capacidad para labores de supervisión.

No obstante, no existe un registro sobre las nuevas pensiones otorgadas de manera que no es posible arribar a un cálculo del costo por pensión adicional otorgada. Lo que existe es información sobre las pensiones pagadas por lo que se puede obtener una estimación del incremento neto de los beneficiarios (nuevos beneficiarios menos cancelaciones por muerte). Desde junio de 1982 hasta diciembre de 1990, el incremento neto de pensionados fue de 195 promedio por mes. Considerando las 17 trabajadoras sociales que participan directamente en este trámite, pues la restante es la Supervisora Nacional, significan un mínimo de 11,5 asignaciones por mes (suponiendo cero cancelaciones) y un mínimo de 3 asignaciones por día laborado en esta área (incluyendo visitas al hogar). La ausencia de criterios claros unido a esta carga de trabajo hacen prever que el sistema de selección no es muy eficiente.

16 Un 48% de este costo lo representa el sueldo de las trabajadoras sociales, un 21% el de los chóferes, un 18% corresponde a los viáticos y el restante 13% incluye otros gastos de operación incluido el combustible.

Más aún existen evidencias de que el sistema se está deteriorando al estarse otorgando, aparentemente, pensiones con criterios políticos y al margen del sistema de selección existente.

Los datos aportados previamente permiten aproximar algunos costos por beneficiario para 1990. Globalmente, el programa implicó un costo total por beneficiario de US$ 354, el gasto administrativo ascendió a los US$ 12.5 por pensionado y los de focalización a los US$ 1.37 por pensionado. Considerando el aumento promedio neto de 195 nuevos pensionados por mes, se puede estimar un costo incremental de focalización del orden de los US$ 29.87. Cabe insistir que este último al incorporar el aumento neto de adjudicaciones tiende a sobrestimar el monto.

Por otra parte y compensando en algo esta sobreestimación, existen otras actividades y costos asociados con la focalización que no son fácilmente cuantificables. En primer lugar en las sucursales de la CCSS (69 en total) se reciben las solicitudes y estas se envían a las direcciones regionales donde se encuentran las trabajadoras sociales. Aunque no existe una persona encargada de este trámite en cada sucursal, esta actividad implica algún costo adicional. Cabe señalar que no se llevan estadísticas sobre el número de solicitudes que se reciben y tramitan.

En segundo lugar está el trámite de apelación. Reglamentariamente, al denegarse una solicitud de pensión y si la persona afectada no está de acuerdo puede apelar ante la Gerencia de la División Financiera, división a la que pertenece el Departamento de Administración de Pensiones. En la práctica es la Supervisora Nacional de las trabajadoras sociales la que revisa y resuelve estas apelaciones y su costo ha sido ya incorporado con el resto de las trabajadoras sociales.

Finalmente está el trámite de las personas inválidas. Reglamentariamente esta condición debe ser certificada por médicos de la CCSS de la clínica u hospital de adscripción del solicitante. Esta certificación, no obstante, se exige como parte de los documentos iniciales para presentar la solicitud y no surge como parte del trámite de la selección. Dicho en otras palabras, la persona solicitante debe agenciárselas para conseguir la certificación previa a presentar la solicitud. Aquí parecería conveniente tornar más

transparente el proceso haciendo que sean las trabajadoras sociales las que remitan a los médicos respectivos para obtener la certificación y poder tener de paso, alguna idea del costo involucrado.

20.5.4. BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS

A diciembre de 1990 había 51062 pensionados y 74450 beneficiarios totales, lo que implica la presencia de un promedio de casi un dependiente por cada dos pensionados. El promedio mensual de pensionados en 1990 fue de 49425 y la pensión media mensual de ¢ 2132 (US $ 23), si se incluye el treceavo pago que reciben (conocido como aguinaldo) la pensión media mensual sube a ¢2309 (US $ 25). Este monto incorpora los pensionados del Premio Magón y de Parálisis Cerebral Profunda cuyos montos son más altos. No obstante su bajo pero relativo (4% de los gastos en 1990) no afecta el monto promedio.

A este subsidio directo en efectivo habría que agregar el que proviene de la atención médica gratuita. Como se indicó previamente la CCSS estima este monto en ¢433 (US $ 5) mensuales por pensionado. Este corresponde a una estimación de las primas que deberían pagar más que al valor de los beneficios que reciben. Si se toma el gasto medio por asegurado en que incurre la CCSS (gasto total del seguro de enfermedad / número total de asegurados) se tendría un orden de magnitud de ¢916 mensuales (US $ 10) para 1990. Este monto, si bien representa una aproximación imperfecta al subsidio que reciben los pensionados del régimen no contributivo, resulta más próximo a la realidad de la cifra aportada por la CCSS[17]. Indicaría a su vez que el subsidio se incrementa casi un 50% al considerar el aporte en especie correspondiente a los servicios médicos. Sumando ambos componentes (en dinero y en especie) se puede estimar que el pensionado promedio del régimen no contributivo recibió en 1990 una transferencia cercana a los US $ 35 mensuales (US $ 420 anuales).

17 Este cálculo no incluye la renta implícita del capital incorporada en la prestación del servicio.

Relativizando su importancia con relación al ingreso familiar del quintil más pobre (donde las familias están ordenadas según su ingreso per cápita), esta transferencia (en dinero solamente) resulta pequeña en el contexto del ingreso familiar. Para 1986 equivalía al 15% del ingreso familiar medio del quintil más pobre y para 1988 se sitúa en el 14%. Como el monto del subsidio perdió casi la mitad de un poder adquisitivo en la última década, es de esperar, que en el pasado tuviese un peso mayor, aunque existían menos beneficiarios. Efectivamente, estimaciones para 1977 y 1983 muestran que la transferencia representaba respectivamente el 27% y 26% del ingreso familiar medio del primer quintil.

Para analizar la distribución de los beneficiarios por estrato de ingreso familiar se ha construido el cuadro 20.22 que incorpora información que surge de la encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) y denominada Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses. Esta se refiere al año de 1986 y tiene cobertura nacional. Las cifras insertas en este y el siguiente cuadro y referidos al año 1986 hay que verlas con cierta cautela pues la encuesta subestima marcadamente el número de pensionados del régimen no contributivo. Según la CCSS había para julio de 1986 cerca de 38 mil pensionados en tanto que la encuesta identifica solo cerca de 14 mil. Si aceptamos que el sesgo por estrato es uniforme, las cifras pueden tomarse como indicativas de la estructura. Es por ello que en el cuadro se han incorporado dos columnas que muestran las tasas de participación de las familias beneficiarias en cada quintil, la primera considerando el número de beneficiarios reportados por la encuesta y la segunda, según el número de beneficiarios que da la CCSS.

CUADRO 20.22
BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR ESTRATOS DE INGRESO. 1986 (CIFRAS RELATIVAS)

Quintiles[1]	Beneficiarios	Participación en cada quintil	
		según encuesta	Ajustado[2]
Total	100,0	2,4	6,3
Primero	39,3	4,6	12,4
Segundo	20,0	2,3	6,3
Tercero	14,8	1,7	4,7
Cuarto	14,9	1,8	4,7
Quinto	11,0	1,3	3,5

1/ Las familias aparecen ordenadas según su ingreso familiar per cápita.

2/ Se considera la disribución por estratos que arroja la encuesta y se aplica al total de beneficiarios que reporta la CCSS.

Fuente: IICE (1986) y CCSS

En cualquiera de estas aproximaciones, la cobertura es bastante reducida aún dentro del primer quintil de ingreso. Ello en parte es producto de las filtraciones existentes y a que no todas las familias califican para el subsidio a pesar de pertenecer a estratos pobres. Sobre las filtraciones, a pesar de que los beneficiarios tienden a concentrarse en los dos primeros quintiles, quedan aún cerca del 40% de los beneficiarios fuera de ese rango.

Con el fin de evaluar con mayor precisión la eficacia de la focalización, esto es, hasta qué punto los beneficios llegan a la población objetivo, hay que partir por definir la población meta. Globalmente la población objetivo corresponde a la población pobre y se requiere delimitar este estrato. Las estimaciones sobre la magnitud relativa de las familias pobres varían según el enfoque y la metodología. Si se parte del concepto de pobreza como insuficiencia de ingresos y se utiliza una línea de pobreza absoluta, las estimaciones disponibles más comprensivas sitúan la

incidencia entre el 20% y el 30%. Si se sigue la misma definición pero una línea relativa de pobreza, la incidencia se ubica entre el 30% y el 40%. En ese rango se mantienen las estimaciones que utilizan la metodología alternativa conocida como necesidades básicas insatisfechas. Por estas razones se trabajará con tres poblaciones objetivo alternativas: el 20% más pobre, el 30% más pobre y el 40% más pobre.

Pero ello no resuelve la totalidad de las dificultades pues el programa no va dirigido a cualquier familia pobre. Este programa incluye además de los ancianos, los inválidos, las viudas desamparadas y huérfanos. Con excepción de los primeros, los demás grupos no pueden identificarse en las encuestas aunque puede existir un traslape importante. Por tal motivo se ha considerado como población meta a la suma de los beneficiados directamente más los jefes de familia de 60 o más años que pertenecen al estrato de ingreso y que no tienen cobertura de ningún tipo de seguro.

Con estos antecedentes se presenta en el cuadro 20. 23, tres indicadores para evaluar el éxito de la focalización: el error de inclusión, el error de exclusión y el error de optimización. El error de inclusión indica el porcentaje de beneficiarios que no pertenece al grupo objetivo y muestra así la magnitud relativa de las filtraciones que se dan en el programa. El error de exclusión indica el porcentaje de personas de la población objetivo que, cumpliendo los requisitos para acceder al programa no han podido hacerlo, refleja así insuficiencia de cobertura. El error de optimización aproximado con una estimación del sesgo urbano, indica si se presenta una asignación de beneficiarios desproporcionada hacia el ámbito urbano[18]. Se supone que un sesgo urbano positivo da señales de una inadecuada asignación de los recursos.

18 Porcentaje de beneficiarios urbanos sobre porcentaje de población meta urbana. ((Bu/Bt)/(PMu/PMt))-1.

CUADRO 20.23
RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO: ERRORES DE FOCALIZACIÓN. 1986
-CIFRAS RELATIVAS-

Población Objetivo	Errores de:		
	Inclusión	Exclusión	Optimización
20% Más Pobre	61 (43)	52	0,07
30% Más Pobre	45 (37)	49	-0,06
40% Más Pobre	41 (26)	52	-0,18

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a la Encuesta de Hogares de 1989. Para las definiciones ver texto.

Fuente: IICE (1986) y DGEyC (1989)

En términos de las filtraciones, el régimen no contributivo mostraría un amplio margen si bien se reduce conforme se amplía la población meta. Por otra parte, confrontado estas cifras con los que surgen de la encuesta periódica de hogares, se observa que las filtraciones se mantienen aunque en una magnitud relativa menor. Estas diferencias podrían indicar a su vez mejoramientos en la capacidad de focalización aunque ello exige cautela. No solo esta encuesta mide más limitadamente el ingreso sino que ello solo podría haberse producido por un mejoramiento en la capacidad de los trabajadores sociales en la selección de los beneficiarios, pues el sistema no varía desde el año 1982.

Para estimar el error de exclusión se requiere especificar mejor la población meta. Con la aproximación seguida, beneficiarios mas familias con jefe mayor de 60 años y sin seguro alguno, se obtiene que alrededor de la mitad de la población meta no está cubierta por el régimen. Dada las limitaciones de las cifras ya comentadas y el hecho de que los beneficiarios aumentaron desde 1986 a un ritmo anual del 6,8% mientras que la población anciana lo hizo al 4.4%, es de esperar que la insuficiencia de cobertura se sitúe por debajo del 50%.

Finalmente, los errores de optimización aparecen como menos importantes, medidos por la presencia de un sesgo urbano. Solo cuando se trabaja con

la población meta más restringida (primer quintil) aparece este y en una magnitud leve. Conforme la población meta se define de forma más amplia, se presenta un sesgo rural creciente.

20.6. BECAS PARA ESTUDIOS UNIVERSITARIOS EN COSTA RICA

20.6.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Las instituciones de educación universitaria de Costa Rica se componen de cuatro centros estatales y ocho privadas de reciente creación. La Universidad de Costa Rica, creada en 1941, es la institución estatal más grande y antigua. En la década de los setenta se crean las restantes tres instituciones estatales, entre ellas una de enseñanza a distancia y un instituto tecnológico. A finales de ese mismo decenio, nace la primera institución privada y en la segunda mitad de los ochenta surgen el resto de las instituciones universitarias privadas, en su mayoría como parte de un proceso de desmembración de la primera universidad privada.

Para 1990 existía una matrícula total en las instituciones universitarias de cerca de 67 mil estudiantes, equivalentes al 17% de la población de 18 a 24 años. De esta matrícula, el 82% de los estudiantes asistían a centros estatales y la Universidad de Costa Rica aportaba el 43% del total de estudiantes matriculados en universidades y el 52% de los empadronados en centros estatales. Este estudio de caso se refiere al sistema de becas para estudiantes que se aplica en la Universidad de Costa Rica.

Por mandato constitucional, el Gobierno de la República de Costa Rica, debe financiar a las universidades estatales. Para ello existe una subvención anual, cuyo monto se discute y negocia a través de una Comisión de Enlace, formada por los rectores (máximas autoridades) de las universidades estatales y los ministros de Educación, Hacienda, Planificación y Ciencia y Tecnología. A esta subvención se le suman algunos ingresos tributarios y no tributarios que tienen como destino específico las universidades, más algunas transferencias que otorga el gobierno para fines particulares. El resto de los ingresos son generados por las propias universidades.

Para 1990 el financiamiento estatal a las universidades, que superó los 9 mil millones de colones (aproximadamente el 2% del Producto Interno Bruto), correspondió al 92% de los ingresos totales de estos centros y para la Universidad de Costa Rica equivalió al 91% de sus ingresos totales. Esto significa que la generación propia de recursos es limitada y se circunscribe a donaciones para investigaciones, ingresos generados por la venta de servicios y el cobro de derechos de matrícula. Estos últimos representaron el 4% de los ingresos totales de la Universidad de Costa Rica en ese año.

Estos derechos de matrícula, constituyen los principales costos directos de estudio que deben enfrentar los estudiantes por parte de las instituciones de educación superior en general y de la Universidad de Costa Rica en particular. Adicionales a estos, los estudiantes deben enfrentar costos individuales, probablemente más importantes, relativos a su manutención y adquisición del material y equipo de estudio. Por tales motivos las universidades tienen sistemas de becas que consisten en exoneraciones, totales o parciales, de los derechos de matrícula y ayudas en dinero o en especie para sufragar el resto de los costos. Estas ayudas se financian con los derechos de matrícula efectivamente cobrados por lo que se da es una transferencia entre estudiantes.

La Universidad de Costa Rica dispone de un sistema de adjudicación de becas y otros beneficios que es financiado con los pagos que realizan los propios estudiantes por concepto de derechos de matrícula. Este fondo es administrado por la Oficina de Becas Estudiantiles que forma parte de la Vicerrectoría de Vida Estudiantil. Esta vicerrectoría es la encargada de brindar atención integral (administración estudiantil, asistencia socioeconómica, desarrollo integral y servicios de apoyo académico) a los estudiantes.

Los derechos de matrícula consisten en un pago calculado a partir de una tarifa por crédito[19] y hasta por un máximo de 12 créditos por ciclo lectivo. Para 1990 el costo del crédito fue de ¢ 1.100 (US $ 11.8)[20] para nacionales y de ¢ 6.600 (US $ 71) para extranjeros. Entre 1979 y 1986 esta tarifa por

19 El crédito es una unidad valorativa del trabajo del estudiante que equivale a tres horas reloj semanales de trabajo, durante las 15 semanas que dura el ciclo lectivo (semestre), aplicadas a una actividad que ha sido supervisada, evaluada y aprobada por el profesor. Un curso de cuatro horas de clase por semana cuenta en general por cuatro créditos.

20 $ 1 = ¢93 , promedio en 1990.

crédito no sufrió modificación a pesar de que los precios se cuadruplicaron en ese lapso. A partir de 1987 se ajusta el costo por crédito y se indexa estableciendo que este será igual al 4% del salario mínimo mensual profesional vigente en el año precedente. Esto se cumple hasta el año 1990 ya que para 1991 se aprobó un reajuste menor al reajuste disfrutado el salario mínimo profesional en 1990.

Con el cambio del sistema de cálculo, el costo por crédito en 1990 casi duplica en términos reales al existente en 1986. No obstante, este continúa rezagado con relación al que existía al inicio de los ochenta y el aumento se concentra en 1987 cuando se produce el reajuste inicial. A partir de ahí y por el hecho de que el salario mínimo profesional se ha estado ajustando por debajo de la inflación, el costo real por crédito empieza de nuevo a descender. En todo caso, si consideramos la carga completa (los 12 créditos) y dos ciclos lectivos, los derechos de matrícula se situarían en ese año en ¢ 26400 (US $ 284) anuales para nacionales y en ¢ 158400 (US $ 1703) anuales para extranjeros. Así el costo por crédito y los derechos totales de matrícula tiene poca relación, para los estudiantes nacionales, con el costo para la universidad por prestar el servicio educativo.

El sistema de ayuda que dispone la Universidad de Costa Rica consiste en dos programas de becas (de asistencia y de estímulo) y otros beneficios complementarios. Las becas de asistencia están dirigidas a estudiantes de escasos recursos económicos y consisten en exoneración parcial o total de los derechos de matrícula y ayuda económica adicional. Existen once categorías de beca según el porcentaje de exoneración, su detalle así como el número de beneficiarios para 1990 se muestra en el cuadro 20.24.

En 1990 un tercio de los becarios disfrutó de exoneración total y dos tercios de exoneración parcial. El conjunto de becarios representó por su parte al 85% de los estudiantes matriculados. Una vez adjudicada la beca, el estudiante seguirá con el disfrute de ella a menos de que: no matricule el número mínimo de créditos (seis créditos para becas de 1 a 9 y 12 créditos para beca 10 y 11); no presente un rendimiento académico aceptable (promedio ponderado igual o superior a siete); o su situación socioeconómica varíe (lo cual está obligado a reportar).

CUADRO 20.24
CARACTERÍSTICAS DE LAS BECAS DE ASISTENCIA DE LA UCE (CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Categoría de Beca	Exoneración Porcentaje	Beneficiarios en 1990	
		Absoluta	Relativo
Total		24.663	100,0
1	15%	425	1,7
2	25%	423	1,7
3	35%	702	2,9
4	45%	985	4,0
5	60%	1.473	6,0
6	75%	2.397	9,7
7	82%	3.000	12,2
8	90%	3.287	13,3
9	95%	3.646	14,8
10	100%	5.014	20,3
11	100% más ayuda	3.311	13,4

Fuente: UCR. Oficina de Becas Estudiantiles

Si el rendimiento académico es inferior a siete pero superior a seis, los becarios 11 ven reducida la ayuda monetaria en un 25% y los otros becarios bajan una categoría. Si el rendimiento académico es inferior a seis, la ayuda monetaria se reduce un 50% y los otros becarios bajan dos categorías. Esto último se aplica también si el becario repite por segundo año un rendimiento académico entre siete y seis. Si el rendimiento académico se mantiene por segundo año por debajo de seis, la beca se rebaja en cuatro categorías. Un tercer año, consecutivo o no, con rendimiento académico inferior a siete los hace acreedores a la pérdida total de la beca. Solo podrán solicitarla de nuevo luego de un año con rendimiento académico aceptable.

Las becas de estímulo consisten en exoneración total de los pagos de matrícula (categoría 10) y se pueden obtener por excelencia académica (promedio igual o superior a nueve y 18 créditos matriculados), por

participación en actividades docentes (en cuyo caso tendrá derecho además a una sobre beca), por participación en actividades culturales, deportivas o estudiantiles y por trabajar en la universidad o ser cónyuge o hijo de un funcionario universitario. Estas becas a pesar de no tener relación con la situación socioeconómica del becario, aportaron en 1989 cerca del 65% de los becarios con exoneración total[21].

Junto a estas becas, los estudiantes pueden disfrutar de beneficios complementarios que consisten en préstamos de dinero y libros, subsidio para alimentación, servicios de salud y residencias estudiantiles. Los préstamos de dinero buscan apoyar gastos que no pueden ser cubiertos por la beca asignada. Existen préstamos a corto plazo (hasta un máximo de ¢25 mil a 18 meses y sin intereses) para compra de equipo, materiales y gastos personales, para estudiantes con beca superior a cuatro y con un año aprobado. Los préstamos a largo plazo (monto máximo variable por carrera y con un interés del 12%) se destinan a estudiantes que están terminando sus estudios para la elaboración de tesis, gastos de graduación y de incorporación. Tienen que tener aprobado el 75% de los créditos y poseer beca superior a cuatro.

Los préstamos de libros durante el curso se le otorga a estudiantes con beca de 5 a 11 y el servicio de almuerzo en el comedor universitario se ofrece gratuitamente a los que poseen beca 10 y 11 y con descuento a los que tienen beca de 5 a 9. Los estudiantes con beca 10 tienen derecho a un descuento del 25% en la compra de medicinas en la farmacia universitaria y a los de beca 11 se les otorga exoneración total. También se les ofrece servicios médicos en la universidad y existe un convenio con la CCSS con el que se maneja un seguro social estudiantil. Finalmente los estudiantes con beca 9 a 11 y provenientes de zonas rurales tienen acceso preferencial a un programa de alojamiento (residencias estudiantiles y equipamiento).

21 No fue posible obtener el desglose de las becas de estímulo. Las cifras disponibles señalan que para el primer semestre de 1989 habían 2647 estudiantes disfrutando de este beneficio. En el semestre previo, 220 alumnos mantenían beca de honor (excelencia académica). Ello sugiere que la mayor cantidad de beneficiarios proviene de la participación en actividades docentes (labores asistenciales).

20.6.2. MECANISMO DE FOCALIZACIÓN

¿Cómo está diseñado?

Todos los estudiantes regulares de la universidad pueden disfrutar de los beneficios que otorga el sistema. Las becas que impliquen ayuda económica y los beneficios complementarios serán otorgados solo a estudiantes costarricenses. La exoneración parcial puede cubrir también a estudiantes de Centroamérica y Panamá. Estos últimos representan alrededor del 2% del alumnado. Las becas de asistencia se otorgan con base a un índice socioeconómico que se calcula para cada solicitante. Este índice se establece tomando en cuenta la información que el estudiante suministre y los estudios que realice la Vicerrectoría de Vida Estudiantil.

Para la obtención de los beneficios es necesario que el estudiante presente, en los plazos señalados por el calendario universitario, la respectiva solicitud debidamente llenada. Esta consiste en un extenso formulario denominado Solicitud de Asistencia Económica. En esta solicitud el estudiante debe aportar información sobre su nacionalidad, colegio de procedencia, lugar de residencia (permanente y en tiempo lectivo), gastos para cursar los estudios, estructura y características del núcleo familiar, ingresos monetarios de la familia, vivienda y otros bienes inmuebles, vehículos, gastos de teléfono y electricidad, características demográficas del solicitante, planes y problemas de estudio y tipos de ayuda solicitada.

Este formulario debe ser acompañado con una serie de certificaciones y recibos que permitan verificar la veracidad de la información aportada. Asimismo, la Oficina de Becas puede solicitar en cualquier momento documentación adicional a fin de verificar la información base, documentación que debe aportar el estudiante para no perder el beneficio. El suministro de datos falsos, el ocultamiento de información o el no reporte del cambio en su situación socioeconómica, implica la suspensión de los beneficios por tres años y el cobro del doble de lo concedido en los tres años previos.

La información aportada por el estudiante es verificada y procesada electrónicamente. Para la asignación de la categoría de beca se sigue un método factorial desarrollado en 1986. Los estudiantes tienen oportunidad de pedir apelaciones, revisiones o actualizaciones de las becas dentro de

plazos claramente establecidos en el calendario universitario. En cuanto a las becas de asistencia, la mayor carga de trabajo se concentra con los estudiantes que ingresan por primera vez a la universidad, aproximadamente 5500 estudiantes por año. El resto de las solicitudes corresponden revisiones surgidas de pérdidas parciales o totales de becas asignadas por mal rendimiento académico o por carga académica insuficiente y por cambios en las condiciones socioeconómicas, particularmente cuando el becario empieza a trabajar. Ello es así pues una vez asignada la beca se continúa con su disfrute a menos que incumpla algunos de los requisitos sobre carga y rendimiento académico o cambie su situación socioeconómica.

Para aquellos estudiantes con beca 11, la ayuda económica se determina anualmente por la Vicerrectoría de Vida Estudiantil. Para ello establece los montos máximos y mínimos de la ayuda utilizando un ámbito entre un veinteavo y un tercio del salario mínimo profesional vigente en agosto del año precedente[22]. Los estudiantes que reciben esta ayuda deben servir sin remuneración hasta cuatro horas semanales en el lugar que la Universidad solicite sus servicios.

¿Cómo funciona en la práctica?

La mecanización del proceso de selección de los beneficiarios del sistema de becas por asistencia se inicia en 1985 cuando se realiza un borrón y cuenta nueva en el sistema de becas. Durante el primer semestre de 1985 se les solicitó a todos los estudiantes que deseaban seguir recibiendo beca que debían llenar un nuevo formulario mucho más extenso y detallado. Con esta información se formó una base de datos y se aplicó la técnica de análisis de factores para seleccionar las variables que determinarían el índice socioeconómico así como la ponderación de cada una de ellas. Además como se mantienen las 11 categorías de beca, a cada una de ellas se le determina el puntaje del índice socioeconómico correspondiente. Con estos resultados se define el formulario final de solicitud y se monta el sistema de procesamiento

22 Durante 1990, la ayuda económica osciló entre ¢ 2000 (US$ 21,5) y ¢ 10300 (US$ 110,75) por mes. Esta varía según los costos específicos de las carreras y de la necesidad de ayuda de transporte o alojamiento.

electrónico de la información, proceso que contó en un primer momento con el apoyo del centro de cómputo de la Universidad pero que en la actualidad lo realiza en su totalidad la Oficina de Becas.

Este sistema se aplicó hasta el segundo semestre de 1990 ya que a partir de 1989 se empezó a evaluar pues existían evidencias de que estaba asignando mal a los becarios. Estas evidencias surgían de las revisiones que pedían los estudiantes cuando habían perdido la beca por condición académica. La confrontación de la nueva solicitud con la beca que tuvieron asignada no resultaba consistente. El análisis de la Oficina de Becas los llevó a desechar el método y a sustituirlo, para los nuevos entrantes de 1991, por un método de regresión lineal múltiple. Con este método se estima el puntaje (Yi) y con base en él se le asigna la categoría de beca. La Oficina de Becas informa que este método tiene como virtudes que "el tratamiento que brinda a la población solicitante es más justo, los perfiles de cada categoría de pago son más claros, la transparencia del sistema es mayor, es más exacto y manejable"[23].

Un problema que se detecta en ambos sistemas es que el cálculo de los instrumentos de selección se realizó sobre la base de la información aportada por la población estudiantil universitaria solicitante de beca. Si ya esta población, como se verá posteriormente está concentrada en los últimos quintiles de la distribución del ingreso familiar, los métodos lo que hacen es solo jerarquizar al interior de ese grupo ya de por sí bastante homogéneo. Por eso no extraña que en el método de regresión la tenencia de vehículo no resulta una variable suficiente para discriminar sino que se utiliza además el monto del pago del impuesto anual a la propiedad del vehículo, esto es, el tamaño, lujo y antigüedad del automóvil. Si se tiene presente que en el país menos de un tercio de las familias poseen un vehículo, es claro que el método conduce a asignar categorías de beca entre la clase media alta y la clase alta.

Otro problema que parece estar presente es producto de la gran cantidad de categorías distintas de becas para separar o aminorar un pago por matrícula que no resulta tan significativo. Esto se complica por la imprecisión que mostraba el método para determinar cuántos puntos son requeridos para

23 Nota NO-OBE-091-92 de la Oficina de Becas Estudiantiles.

caer en cada categoría. Finalmente, la presencia de una cantidad importante de becas de estímulo que implican exoneración total sin consideración de la situación socioeconómica distorsiona claramente el sistema.

Los datos del cuadro 20.25 muestran los resultados del programa de becas en la Universidad de Costa Rica en el último lustro. Las cifras reflejan como se incrementan las solicitudes, sobre todo en 1988 motivados por los reajustes en los derechos de matrícula en 1987. No obstante, el método factorial parece haber funcionado relativamente bien, con las limitaciones apuntadas previamente, pues el porcentaje de rechazo fue alto y el peso relativo y absoluto de los becados con exoneración total se redujo. Para 1990 se nota como el sistema hace agua ya que no solo se incrementan de nuevo las solicitudes sino que además el porcentaje de rechazo fue muy bajo. Esto condujo a una situación en la que el 86% de los estudiantes pasaron a disfrutar de beca y el 29% de exoneración total (incluidos los que reciben ayuda económica)[24].

CUADRO 20.25
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA Y LAS BECAS EN LA UCR. 1986-1990
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Indicador	1986	1987	1988	1989	1990
Matrícula total	30.041	29.847	29.422	30.029	28.835
Porcentaje solicitantes beca	66,3	70,9	97,8	85,1	89,9
Porcentaje becarios	61,7	63,8	61,7	64,4	85,5
Exoneración parcial	39,2	30,1	44,5	50,9	56,7
Exoneración Total	22,5	33,7	17,1	13,5	28,9
Porcentaje sin beca	6,9	10,0	36,9	24,8	4,9

Fuente: CONARE, Estadísticas de la Educación Superior 1986-1989, y Oficina de Becas de la UCR

24 Los funcionarios de la Oficina de Becas consultados no supieron señalar las razones de este comportamiento en la adjudicación de becas en 1990. Sólo señalaron que existe creciente evidencia sobre el hecho de que cerca de la mitad de los estudiantes aportan datos falsos. Esto los ha llevado a crear recientemente una Unidad de Verificación dentro de la Oficina de Becas.

20.6.3. COSTOS DEL PROGRAMA

Como se indicó previamente, el sistema de becas es un programa que redistribuye los recursos entre los estudiantes que pagan derechos de matrícula hacia los que reciben exoneración y ayuda económica y otros beneficios. La magnitud de los recursos dependerá de los aportes por concepto de matrícula, aportes que crecen fuertemente en 1987 cuando afondos se financia la Oficina de Becas que a su vez lo administra. Así la parte básica de los gastos de administración y de focalización se concentran en esta oficina.

CUADRO 20.26
COSTO DE ADMINISTRACIÓN PROGRAMA DE BECAS. 1986-1990
(MILLONES DE COLONES DE 1990 Y CIFRAS RELATIVAS)

Indicador	1986	1987	1988	1989	1990
Ingreso por Matrícula	102,5	155,5	196,9	206,4	198,8
Gastos Administrativos	23,6	19,5	27,2	37,2	34,9
Ayudas estudiantes	42,6	130,3	156,5	113,0	94,3
Ayuda económica	35,2	119,6	137,3	96,3	77,6
Ayuda comedor	7,4	10,7	19,2	16,7	16,7
Porcentaje sobre Ingreso	23,0	12,5	13,8	18,0	17,7
Gasto Administrativo	41,6	83,8	79,5	54,7	47,4
Ayudas estudiantes	35,4	3,7	6,7	27,3	34,9
Saldo					

Fuente: Oficina de Administración Financiera. Universidad de Costa Rica

Los gastos de operación incorporan los pagos de salarios del personal de la oficina, los servicios no personales, la compra de materiales y suministros y pequeños gastos en equipo. Estos gastos administrativos pierden importancia relativa cuando se expande el fondo de matrícula pero paulatinamente empiezan a ganar participación para ubicarse alrededor del 18% de los ingresos en los últimos dos años. Ello es producto de un incremento real acumulado del orden del 48% en el último cuatrienio.

Esta expansión sofoca el crecimiento de los recursos reales destinados a ayudar directamente a los estudiantes, después de una fuerte expansión inicial. Ello se ve agravado por una tendencia a asignar recursos crecientes a otros programas de apoyo a los estudiantes como la construcción de residencias estudiantiles y el programa regional de vida estudiantil. Esto produce que la ayuda económica se redujera en términos reales en un 44% en los dos últimos años.

Los costos de focalización forman parte de los gastos administrativos analizados previamente. Estos corresponden al período del tiempo que los 11 funcionarios dedican a la recepción y procesamiento de las solicitudes de becas de asistencia, a la recepción y procesamiento de las revisiones solicitadas, al procesamiento, comunicación y apelación de los becarios cuyas becas han sido rebajadas por carga académica o por rendimiento académico. Para ello, la Oficina de Registro envía, luego de procesar las actas de notas, una lista de estudiantes con esas condiciones y la Oficina de Becas procede a verificar cuáles son becarios.

Aunque el fuerte de la tarea de selección se concentra en el procesamiento de las solicitudes de los estudiantes que ingresan por primera vez, cerca de 5500 cada año, las actividades propias de la recepción y procesamiento de becas de asistencia se reparten a través de todo el año y con relación a cada ciclo lectivo. Un análisis del calendario universitario permite estimar que los funcionarios de esta oficina dedican alrededor del 45% de su jornada anual a las labores concernientes con la selección de beneficiarios de becas de asistencia. El resto de la jornada se dedica a la administración de los subsidios y al procesamiento de las becas de estímulo. También en este último lapso de tiempo se estaría dedicando esfuerzo para el desarrollo del nuevo instrumental de selección a partir del análisis de regresión múltiple, esfuerzo que se concentró en los años 1990 y 1991.

Lo anterior significa que los costos de focalización representarían en 1990 alrededor del 45% de los gastos administrativos y por lo tanto, cerca del 8% de los ingresos captados por concepto de matrícula. No se dispuso de información referente a los nuevos solicitantes por año por lo que no es posible arribar a una estimación del costo incremental de la focalización. Se puede por el contrario calcular el costo medio por becario (incluyendo los rechazados ese año). Así para 1990 había 24663 becados más1271 estudiantes que solicitaron beca y no se les concedió ningún tipo de exoneración. Ello permite arribar a un costo administrativo por estudiante de ¢ 1347 (US$ 14,4) y un costo medio de focalización de ¢ 606 (US$ 6,5). Como el grueso del trabajo de focalización se concentra en los aproximadamente 5500 nuevos estudiantes cada año, se puede aproximar un costo incremental de focalización del orden de los ¢ 6345 (US$ 68,23). Cabe recordar que el año 1990 resulta atípico por el alto porcentaje de becarios y por ende puede subestimar el costo medio. Además en estos cálculos se incluyen los becarios por el sistema de estímulo, los cuales no pueden desagregarse.

20.6.4. BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS

Los beneficiarios del programa de becas de la Universidad de Costa Rica representaron en 1990 alrededor de 25 mil estudiantes, aunque durante los cuatro años previos rondaron los 19 mil alumnos. Los beneficios que reciben son de varios tipos y orígenes. En primer lugar, como el pago máximo posible por concepto de derechos de matrícula solo corresponde a una fracción (alrededor del 18%) del costo de operación por estudiante de la Universidad, todos los alumnos reciben un subsidio por tener acceso a la universidad, subsidio que aproximaremos gruesamente como equivalente al costo medio de operación menos los derechos de matrícula[25].

En segundo lugar, los estudiantes con exoneración parcial reciben un subsidio adicional equivalente al monto exonerado. Finalmente, los estudiantes con exoneración total y ayuda económica reciben un subsidio mayor donde se sumaría el monto exonerado y la ayuda económica. Esta última la aproximaremos como

25 No se estaría considerando entonces la renta implícita del capital. Para 1982, esta se estimó en el equivalente al 20% del subsidio bruto total (SAUMA 1991).

la suma de la ayuda económica directa y el subsidio por servicios de almuerzos. No fue posible cuantificar el valor de los otros beneficios complementarios. El cuadro 20.27 recoge estas estimaciones.

Las cifras señalan como la parte sustantiva del subsidio que otorga la UCR proviene no de la ayuda económica directa o de la exoneración parcial de los derechos de matrícula, sino de la parte no cobrada del costo para el Estado de brindar el servicio. El otro elemento a destacar es el hecho de que el subsidio promedio resulta significativo con respecto al ingreso familiar, aún en el caso de que tengan que sufragar los derechos de matrícula.

CUADRO 20.27
ESTIMACIÓN DE LOS SUBSIDIO ANUAL DE LA UCR
(COLONES DE 1990)

Indicador	1986	1987	1988	1989	1990
Estudiantes sin Beca					
Alumnos	11.493	10.813	11.281	10.697	4.172
Costo Operación Medio	153.800	161.983	154.393	153.159	162.719
menos pago matrícula	9.400	30.568	27.961	27.429	26.400
Subsidio por Alumno	144.400	131.415	126.432	125.730	136.319
Estudiantes con exoneración parcial					
Alumnos	11.779	8.970	13.106	15.275	16.338
Costo Operación Medio	153.800	161.983	154.393	153.159	162.719
menos pago matrícula	3.036	8.195	8.304	7.960	7.329
Subsidio por Alumno	150.764	153.788	146.089	145.199	155.390
Estudiantes con exoneración Total					
Alumnos	6.769	10.064	5.035	4.057	8.325
Costo Operación Medio	153.800	161.983	154.393	153.159	162.719
menos pago matrícula	6.295	12.946	30.971	27.846	11.323
Subsidio por Alumno	160.095	174.929	185.364	181.005	174.042

Fuente: Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) y Universidad de Costa Rica de Administración Financiera.

El otro aspecto a considerar tiene que ver con la ubicación efectiva de los beneficiarios en los diferentes estratos de la distribución del ingreso familiar per cápita. La información disponible, relativa al año 1986, presenta amplias limitaciones. En primer lugar, esta se refiere al total de personas matriculadas en la educación postsecundaria (parauniversitaria y universitaria) y no solo a los estudiantes de las universidades públicas, menos aún a los de la UCR. En segundo lugar, no es posible saber cuáles de los estudiantes poseen cada tipo de subsidio. A lo más que se puede aspirar es a considerar esta distribución por estratos de ingreso como un indicador de cómo se pueden estar distribuyendo los alumnos de la UCR. Esta información aparece en el cuadro 20.28, donde se incorpora también la distribución hipotética de los becarios suponiendo asignación estricta de las becas conforme al ingreso familiar per cápita.

La primera columna muestra la distribución relativa de los estudiantes de la educación postsecundaria por estrato de ingreso y que surge de la encuesta del IICE de 1986. Esa distribución se considera representativa de la distribución de los estudiantes de la UCR, ya que si bien se están incluyendo alumnos de universidades privadas, que se esperaría pertenecieran en mayor medida a los estratos altos, también incorpora a los estudiantes del sistema para-universitario cuya extracción social es en general más modesta. Esto último compensaría o neutralizaría, al menos en parte, el sesgo que pueda introducir la educación privada. Los resultados de la distribución, por otra parte, no parecen diferir de otras experiencias y muestran una fuerte concentración en los dos quintiles superiores de la distribución del ingreso.

CUADRO 20.28
DISTRIBUCIÓN HIPOTÉTICA DE LOS ALUMNOS Y DE LAS BECAS POR ESTRATO Y TIPO DE BECA

Quintiles[1]	Alumnos[2]	Categoría de Beca[3]	
		1986	1990
Total	100,0		
Primero	8,5	11	11
Segundo	4,5	10	11 y 10
Tercero	12,1	10 y 9	10
Cuarto	29,6	9 a 4	10 a 7
Quinto	45,3	4 a 0	7 a 0

1/ Las familias están ordenadas según su ingreso familiar percápita.

2/ Distribución hipotética de los estudiantes de la UCR asumiendo la distribución de los estudiantes de postsecundaria en 1986.

3/ Distribución de los becarios suponiendo asignación por categoría en relación exacta con el ingreso percápita de la familia.

Fuente: IICE (1986) y Oficina de Becas de la UCR.

Las dos restantes columnas muestran la distribución de los becarios de dos años distintos suponiendo una asignación de beca en estricta concordancia con el ingreso per cápita familiar y que la matrícula se distribuya según la distribución hipotética. La primera suposición parece válida pues el objetivo de las becas es asistir a estudiantes de recursos económicos escasos[26]. Lo segundo, también se justifica por el hecho de que no existen motivos para pensar que la extracción social de los estudiantes de la UCR haya cambiado radicalmente en el último lustro. Tres comentarios parecen pertinentes, en primer lugar, las becas con ayuda económica (beca 11) resultan suficientes en número para cubrir al estrato más pobre. En segundo lugar, el sistema está becando necesariamente a estudiantes de los dos quintiles de mayores ingresos. Finalmente, las filtraciones hacia esos estratos parecen haberse

26 Este resulta un supuesto muy optimista pues la presencia de becas de estímulo lleva a darle exoneración (beca 10) a estudiantes que no necesariamente lo requieran en función del ingreso de su núcleo familiar.

incrementado en 1990 ya que el número de becados y los porcentajes de exoneración que reciben los alumnos de los dos quintiles superiores son mayores en ese año con relación a 1986.

Para evaluar las bondades de la focalización sería necesario disponer de la distribución de los becarios por estrato de ingreso. Como esa información no existe, se puede aproximar con la distribución que aparece en el cuadro 20.28. Si de esa distribución excluimos del último quintil a los estudiantes sin beca, podemos arribar a una estimación del error de inclusión, definido como el porcentaje de alumnos becados que no pertenecen a los dos primeros quintiles. Los datos arrojarían una estimación del 79% para 1986 y del 85% para 1990. Si se restringe al primer quintil, el error de inclusión se ubicaría alrededor del 90%, mostrando las amplias filtraciones que tiene el proceso de becas. Para aproximar el error de exclusión habría que delimitar la población meta. Si esta se define como al conjunto de personas con edades entre 18 y 24 años y con estudios secundarias completos, el error de exclusión se sitúa en un 37% para el primer quintil de ingresos más bajos, esto es, cerca de un tercio de las personas del primer quintil potencialmente posibilitadas para seguir estudios superiores se encuentran excluidos de ellos.

20.7. EL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

La crisis económica de principios de los ochenta, alejó las posibilidades de la mayor parte de la población de acceder a vivienda a través del mercado, debido a la reducción de los ingresos reales y al fuerte incremento real en los costos de construcción y en las tasas de interés. Se estima que para mediados de los ochenta y dadas las condiciones financieras prevalecientes, solo los dos últimos quintiles de las familias tenían los ingresos suficientes para acceder a una vivienda mínima o superior (Rivera y Brenes, 1992). Además, las políticas de estabilización y ajuste posterior dejaron a las instituciones públicas que intervenían en el sector, particularmente el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en la construcción y financiamiento de viviendas populares, sin los recursos ni las posibilidades de operar eficientemente.

El resultado fue un incremento acelerado del déficit habitacional y la proliferación de grandes asentamientos en precario, de magnitudes sin precedentes en la historia del país. Se estimaba que para mediados de los ochenta, el 42 por ciento de las familias del país tenía algún tipo de deficiencia en torno a su necesidad de albergue (BANHVI 1987). Por ello, el tema de la vivienda se transformó en un tema central de la campaña presidencial de 1986 y el candidato electo, Dr. Oscar Arias, fue aquel que ofreció una reestructuración del sistema financiero para la vivienda, la creación del bono de la vivienda y la construcción de 80 mil viviendas en los sus cuatro años de gestión presidencial.

20.7.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Con la llegada al gobierno, en mayo de 1986, la Administración Arias se enfrentó a la tarea de reformar el sistema financiero para la vivienda y cumplir con una promesa que implicaba la movilización masiva de recursos financieros, institucionales y humanos. Así en noviembre de 1986 se aprueba la Ley # 7052 que crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), cuyo objetivo principal será fomentar el ahorro y la inversión para solucionar el problema habitacional existente, incluido el aspecto de los servicios. Este sistema vino a sustituir el antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, creado desde 1969 y que se había mostrado ineficaz. La misma ley contemplaba la creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como ente rector del Sistema, quién junto con las instituciones autorizadas previstas por la ley, conforman el SFNV.

El BANHVI se crea como una entidad con su propia personería jurídica y se le concede la más amplia libertad de acción para cumplir sus objetivos. Así se le dota de patrimonio propio y autonomía administrativa, se le confiere el carácter de ente público no estatal, se le nombra rector del sistema y se le otorgan otros privilegios como exención de impuestos, inembargabilidad de bienes, la facultad de emitir títulos valores, etc. Le corresponde atender, desarrollar y velar por la consolidación del SFNV, para lo cual debe: obtener recursos y coordinar la adecuada distribución; promover, financiar y supervisar a las entidades financieras autorizadas; promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos valores en el campo de la vivienda; y garantizar las operaciones de las entidades autorizadas.

Como el BANHVI no está facultado para hacer operaciones financieras directamente con el público, debe utilizar a las entidades autorizadas por la ley. Estas comprenden una amplia gama de entes públicos y privados como las asociaciones mutualista de ahorro y crédito, los bancos comerciales, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las cooperativas de ahorro y crédito, de servicios, de vivienda y los organismos de integración el IMAS, el INVU, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). El BANHVI sirve así de catalizador de los esfuerzos de una serie de instituciones que de manera descentralizada realizan su labor de financiamiento a la vivienda.

El BANHVI cuenta con dos fondos para financiar las actividades de construcción de vivienda. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI). El FONAVI se alimenta del 25 por ciento de la cartera de inversiones transitorias del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, de los depósitos que capte el banco, los empresitos que contrate, las donaciones de organismos nacionales o extranjeros que reciba y las utilidades de la lotería instantánea que administra la Junta de Protección Social de San José. Estos recursos se utilizan para financiar créditos no subsidiados para vivienda y para inyectar liquidez al sistema descontando hipotecas de las entidades autorizadas. Se usa entonces tanto para operaciones de corto como de largo plazo.

El FOSUVI se alimenta del 33 por ciento de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y del 3 por ciento del presupuesto anual del Gobierno Central. Contempla también el aporte extraordinario de entes nacionales o extranjeros. Estos recursos se encuentran en un fideicomiso y se destinan a la financiación del Bono Familiar de Vivienda (BFV). Este bono fue concebido como un financiamiento a largo plazo (15 años extensible a 25 años) y con una tasa de interés nominal de cero. Solo pueden acceder a él las familias que tengan ingresos disponibles totales menores a cuatro salarios mínimos del peón de construcción. Si el ingreso familiar no supera al salario mínimo, la familia tiene derecho al bono completo, si el ingreso es mayor al salario mínimo pero menor a cuatro veces éste, tendrá derecho a un bono parcial, decreciente según el nivel de ingreso, que se combina con un crédito base a las condiciones prevalecientes en el mercado. Este crédito base puede ser

financiado por el FONAVI, por recursos propios de los entes autorizados o por una combinación de ambos[27].

La idea del bono como un crédito a largo plazo era la de estimular un esfuerzo en el beneficiario como contrapartida del subsidio. No obstante, como resultado del cambio de administración, a partir de 1991, el bono se convierte en una donación, con carácter retroactivo, convirtiéndose así en una acción de corte asistencial (MIDEPLAN 1992:13). Este cambio es producto de una promesa de campaña del actual Presidente de la República, Lic. Rafael Ángel Calderón. Al transformarse en una donación el bono, el grupo de familias ubicada en el primer estrato (menos de un salario mínimo) puede optar además a la obtención de un crédito base. Para 1991, se formalizaron 15.009 operaciones de crédito en el SFNV que involucraban el uso del bono de la vivienda. El cuadro 20.29 muestra la distribución de esas operaciones, el monto medio del bono y el peso relativo del bono en el monto global de la operación.

Del cuadro se infieren algunos comentarios. En primer lugar, la gran concentración de las operaciones dirigidas hacia las familias más pobres. El 46 por ciento de los beneficiarios no alcanzan a ganar el monto del salario minino, porcentaje que sube al 75 por ciento si se consideran los dos primeros estratos. En segundo lugar, el monto importante del subsidio vía bono que alcanza casi los US $ 3000 por familia, como subsidio por una sola vez. Finalmente, aunque el monto del bono es significativo en todos los estrato, cada vez pesa menos en la solución total y se distribuye en forma más equitativa que las familias beneficiadas. Así, el primer estrato comprende al 46 por ciento de las familias y recibe el 49 por ciento del subsidio entregado.

27 Existe también la opción de un crédito base sin bono de vivienda para familias con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos. En este caso el monto máximo a financiar equivale al doble del monto de la vivienda máxima subsidiable y los recursos pueden surgir del FONAVI o del ente autorizado.

CUADRO 20.29
OPERACIONES DE CRÉDITO FORMALIZADAS Y MONTO POR ESTRATO DE INGRESO. 1991.
-CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES Y CIFRAS RELATIVAS-

Estrato de Ingreso	Familias	Bono Medio (US$)	% del bono en la operaciones total
Total	15.009	2.903	67,0
Menos de 1 Salario Mínimo	6.837	3.144	97,0
De 1 a menos de 2 Salarios Mínimos	4.494	2.994	67,0
De 2 a menos de 3 Salarios Mínimos	2.193	2.499	46,0
De 3 o más Salarios Mínimos	1.485	2.115	29,0

Fuente: MIDEPLAN (1992)

Por el contrario, el estrato de mayores ingresos aglutina al 10 por ciento de las familias beneficiarias y capta el 7 por ciento del subsidio. El bono de la vivienda tiene otras características que conviene explicitar. En primer lugar, se debe destinar para la adquisición de casa por parte de una familia de ingresos escasos. Esto significa que solo se puede utilizar para compra de vivienda existente, construcción en lote propio o compra de lote y construcción. No permite financiar soluciones habitacionales incompletas como lo son: lotes con o sin servicios, albergues o núcleos húmedos, sino solo viviendas. También convierte automáticamente a sus beneficiarios en los dueños de sus moradas.

Por otra parte, la selectividad de su asignación la busca no solo por la restricción en el límite del ingreso familiar, sino también en la restricción del máximo de metros cuadrados (sesenta) y valor que puede tener la vivienda a adquirir. Este valor y el del bono se ajustan con la inflación buscando que el bono total permita a una familia adquirir la vivienda mínima sin acabados. Finalmente, el bono se define de una manera residual como la diferencia entre el precio de la vivienda y la capacidad de compra de la familia, siempre que no se rebasen los límites establecidos. Ello permite amplificar el efecto selectivo del subsidio que surge con el bono.

Las reformas introducidas en 1991 y aprobadas en noviembre de 1990 (Ley # 7208), no solo transformaron el bono de un crédito de largo plazo a una donación sino que introdujeron otras reformas. Entre ellas cabe citar; se autorizó el uso del bono para reparación o ampliación de viviendas en casos de emergencia o de extrema necesidad[28]; se creó un bono especial para familias cuyo jefe sufra impedimento físico total o permanente; se establecieron nuevas exenciones tributarias y otros privilegios para la vivienda de interés social; se hizo posible que familias de zonas fronterizas y áreas costeras tengan acceso al bono; y se definieron nuevas disposiciones que tornan más riguroso el proceso de control y supervisión de las nuevas edificaciones (BANHVI 1991).

20.7.2. MECANISMO DE SELECCIÓN

El bono familiar de vivienda está dirigido a familias cuyo ingreso disponible no supera los cuatro salarios mínimos del obrero no especializado del sector de construcción. Este salario mínimo se actualiza por ley al final de cada año y entra a regir el primero de enero del año siguiente. Durante el año, dependiendo de la magnitud del proceso inflacionario, se realizan actualizaciones, normalmente se limita a una actualización hacia mediados del año. Esto significa que los límites de referencia se encuentran indexados, aunque en los últimos años el salario mínimo se ha quedado ligeramente rezagado con respecto a los precios, perdiendo un 7% de su poder adquisitivo entre agosto de 1986 y enero de 1991.

Por otra parte, si uno confronta este salario mínimo con la distribución del ingreso que surge de la encuesta de Ingresos y Gastos de 1988 (DGEyC 1991), se encuentra que el límite de cuatro salarios mínimos corresponde cerca del decil octavo de la distribución nacional del ingreso familiar. Ello significa que el acceso al bono, en forma total o parcial, está permitido para casi el 80 % de las familias del país y que al bono total puede acceder el 16% de las familias con ingresos más reducidos. El arreglo numérico que refleja lo anterior se presenta en el siguiente cuadro:

28 Busca atender los casos de destrucción de viviendas por terremotos e inundaciones que han azotado al país recientemente.

CUADRO 20.30
ESTIMACIÓN DE LOS ESTRATOS DE INGRESO SEGÚN LA ENCUESTA DE INGRESOS Y GASTOS Y LOS SALARIOS MÍNIMOS VIGENTES EN 1988

Estrato de Ingreso	Porcentaje Familias	Porcentaje Acumulado
Menos de 1 Salario Mínimo	16	16
De 1 a menos de 2 Salarios Mínimos	28	44
De 2 a menos de 3 Salarios Mínimos	21	65
De 3 a menos de 4 Salarios Mínimos	12	77
De 4 a más Salarios Mínimos	23	100

Fuente: DGEyC (1991)

En realidad, las cifras previas representan tan solo una aproximación gruesa por dos motivos. Por una parte, la encuesta de ingresos y gastos utiliza el ingreso bruto en tanto que el BANHVI trabaja con el ingreso disponible. Por otra parte, la encuesta utiliza el ingreso familiar total, en tanto que el BANHVI realiza un pequeño ajuste por el tamaño de la familia, sin llegar al ingreso per cápita. El concepto de ingreso familiar disponible utilizado por el BANHVI equivale al ingreso familiar bruto menos las cargas sociales (CCSS y Banco Popular) menos aquellas deudas comprobadas del núcleo familiar. Estas últimas se consideran solo si afectan considerablemente el ingreso familiar por un largo período y si han sido contraídas en situaciones estrictamente necesarias. La consideración del tamaño del núcleo familiar se hace aplicando un factor de ponderación que depende del tamaño de la familia, para llegar al ingreso familiar disponible ponderado, que es el que finalmente se confronta con el salario mínimo para establecer al estrato a que pertenece la familia. El factor de ponderación utilizado es el siguiente:

CUADRO 20.31
FACTOR DE PONDERACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE FAMILIA

Miembros	Factor
2	1,10
3	1,05
4	1,00
5	0,90
6	0,85
7 ó más	0,80

Fuente: BANHVI.

Cabe señalar que este procedimiento, comparado con el que surge de clasificar las familias según su ingreso per cápita confrontado con una línea de pobreza, arroja resultados muy similares con excepción en los extremos, esto es, el procedimiento seguido tiende a clasificar más favorablemente a los hogares pequeños y a penalizar a aquellos más grandes. En todo caso, para un segmento considerable de ellos existiría coincidencia en su ubicación. Con este procedimiento de cálculo del ingreso familiar disponible ponderado, cada ente autorizado es el encargado de analizar cada solicitud, verificar la información suministrada y hacer la asignación del estrato de ubicación, del monto del bono que le corresponde y del monto del crédito base a que tiene acceso. Este información es remitida posteriormente al BANHVI, quién aprueba en última instancia. Esto significa que el grado de precisión en la selectividad descansa en el trabajo realizado por los entes autorizados. Al BANHVI le ha correspondido el diseño de la metodología de selección y el diseño y puesta en operación de los sistemas operativos uniformes y automatizados para la tramitación de los bonos familiares. Esto último, aunque ha sido difícil de operacionalizar, es importante pues garantiza uniformidad en los criterios de selección entre los entes autorizados del SFNV y eficiencia en la asignación de los subsidios.

20.7.3. RECURSOS DEL PROGRAMA

Los recursos asignados al FOSUVI provienen, principalmente, del 3 % del presupuesto nacional y del 33 % del FODESAF. Estos recursos, aunque surgen de disposiciones que establecen obligaciones específicas, están sujetos a la evolución de las finanzas públicas. Así, se tornan muy vulnerables a la presencia de desequilibrios fiscales y a las políticas que buscan restablecer ese equilibrio. En efecto, de las dos fuentes de ingresos, la que ha mostrado una mayor variabilidad ha sido la proveniente del presupuesto nacional. Aquí, aunque se logró el reconocimiento de que el 3 por ciento debería calcularse sobre el presupuesto de egresos (ordinario y extraordinario) y no del presupuesto de ingresos del Gobierno Central, en la práctica el Ministerio de Hacienda no ha girado la totalidad de los recursos e incluso en algunos años no ha girado monto alguno. Esto significa que el fondo descansa crecientemente en el aporte que pueda recibir del FODESAF, fondo que tampoco se encuentra al margen de las dificultades fiscales. El cuadro 20.31 recoge los ingresos con que ha contado el FOSUVI en sus cinco años de operación.

El cuadro en marras muestra como los recursos reales asignados al FOSUVI crecen entre 1978 y 1989 conforme el Gobierno asigna crecientemente la parte que le corresponde. A partir de 1990, con el cambio de administración y sobre todo por el afloramiento de los desequilibrios fiscales, el aporte del Gobierno vuelve a reducirse. Aunque para 1991 se observa un nuevo repunte, los recursos presupuestados para 1992 señalarían una nueva reducción en términos reales. La capacidad de operación de este fondo no solo es vulnerable a las dificultades fiscales, sino también a la evolución de los ingresos reales y a la evolución de los costos de construcción.

CUADRO 20.32
RECURSOS CAPTADOS POR EL FOSUVI POR FUENTE. 1987-1990
(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES Y CIFRAS RELATIVAS)

Indicador	1987	1988	1989	1990	1991
Total (colones corriente)	724,7	1.904,7	4.406,8	2.052,8	3.897,5
- Gobierno	0,0	208,3	2.550,1	0,0	423,5
- FODESAF	724,7	1.696,4	1.856,7	2.052,8	3.474,0
% FODESAF	100,0	89,1	42,1	100,0	89,1
Total (colones de 1990)	1.214,5	2.641,8	5.245,1	2.052,8	3.028,2
Total (US$)	11,4	27,9	53,9	22,1	31,5
%FOSUVI utilizado	1,2	47,5	61,5	77,1	95,1

Fuente: Coto (1992) y BANHVI

En este lapso, no solo los ingresos reales se redujeron sino que además, los costos de construcción se expandieron por encima del crecimiento promedio de los precios. Con ello, se debe incrementar el monto medio del bono reduciéndose el número de beneficiarios posibles. El BANHVI ha tratado de contrarrestar este fenómeno asignando crecientemente los recursos disponibles en el FOSUVI. Esto ha hecho que para finales de 1991 se había agotado prácticamente todo el fondo acumulado desde 1987. Esto significa que de 1992 en adelante solo se podrán asignar los nuevos recursos anuales que ingresen, con su consecuente reducción del ámbito de acción del programa[29].

29 Cabe recordar que al transformarse en una donación, en 1991, se eliminó la posibilidad de que las amortizaciones futuras de los bonos asignados permitieran englobar al FOSUVI.

20.7.4. LOS BENEFICIOS Y LOS BENEFICIARIOS

El FOSUVI empezó a operar en la segunda mitad de 1987, recién abierto el BANHVI. No obstante, en ese período los esfuerzos se canalizaron al diseño y montaje de los sistemas de selección y operación del fondo. Por ello, en 1987 solo se formalizaron 91 operaciones con BFV. Es a partir de 1988 cuando arranca el programa llegando a beneficiar hasta 1991 a un total cercano a las 52 mil familias, con un promedio anual en los últimos cuatro años cercano a las 13 mil familias beneficiarias. El cuadro 20.32 recoge la evolución de los beneficiarios y del subsidio otorgado por año.

Las cifras previas muestran como ha venido creciendo tanto el número de beneficiarios como la selectividad. Esto último queda claro ya que el porcentaje de los beneficiarios ubicados en el primer estrato de ingreso (menos de un salario mínimo) y que reciben por ende el bono completo ha venido incrementándose a partir de 1988. El subsidio medio, medido en dólares, también ha venido aumentando y ello junto al incremento de los beneficiarios ha hecho que el subsidio total otorgado aumente sistemáticamente hasta agotar prácticamente el fondo como se señaló en el cuadro 20.31. Esto significa que a no ser que se le inyecten recursos adicionales al fondo, en el futuro no podrá beneficiar a tanta población. A manera de ejemplo, si consideramos los recursos presupuestados para 1992 y el saldo disponible en el FOSUVI, así como el valor constante del bono promedio, en 1992 se podrían otorgar solo cerca de 10.4 mil nuevos bonos, esto es, un 31 por ciento menos que los otorgados en 1991.

CUADRO 20.33
BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS DEL FOSUVI. 1987-1991.
-CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS-

Año	Beneficiarios		Subsidio (US $)	
	Total	% Estrato I	Total[1]	Promedio
1987	91	63,7	0,2	2.096
1988	7.597	26,4	16,1	2.112
1989	13.422	30,0	30,1	2.243
1990	15.454	35,0	35,9	2.324
1991	15.009	45,6	43,6	2.903

1/ Millones

Fuente: BANHVI y MIDEPLAN (1992).

Por otra parte, cabe señalar que si bien el bono corresponde al principal subsidio que reciben los beneficiarios, no representa el único que reciben. En efecto, los beneficiarios obtienen una serie de subsidios indirectos como la exoneración de impuestos, directos e indirectos, nacionales y municipales, incluidos cargos de los colegios profesionales; exoneración del impuesto territorial por diez años para las viviendas financiadas en su totalidad por FOSUVI; exención de permisos y visado municipal; exención de los derechos de registro para inscribir las hipotecas; y exoneración del pago del impuesto del traspaso de bienes inmuebles.

Aunque el cuadro 20.33 permite introducirnos en la selectividad del programa, se ha construido un cuadro adicional (cuadro 20.34) que busca aproximar la selectividad total de programa en sus primero cinco años de operación y evaluar su cobertura global. Cabe recordar las limitaciones apuntadas previamente al construir los estratos de ingreso a partir de la encuesta de ingresos y gastos de la DGEyC.

Con las salvedades apuntadas[30], las cifras muestran una selectividad importante del programa, donde más de un tercio de las familias beneficiadas se ubican en el primer estrato de ingreso y donde dos tercios se aglutinan en los dos estratos más bajos. Téngase presente que como el bono desciende conforme aumenta en ingreso del núcleo familiar, la distribución del subsidio favorece aún más marcadamente a las familias de ingresos escasos. El hecho que el 67 por ciento de las familias beneficiarias se ubique en los dos primeros quintiles de ingreso, muestra un cambio significativo con relación a la situación existente antes de la creación del BANHVI. En efecto, estimaciones existentes para 1982 muestran que del subsidio otorgado por el Estado vía financiamiento a la vivienda, solo el 18 por ciento llegaba a los dos primeros quintiles de ingreso (SAUMA 1991).

CUADRO 20.34
DISTRIBUCIÓN Y COBERTURA DEL PROGRAMA POR ESTRATO DE INGRESO. 1987-1991 -CIFRAS RELATIVAS-

Estrato de Ingreso	Familias Totales	Beneficiadas 1987 a1991	Cobertura
Total	100,0	100,0	8,0
Menos de 1 Salario Mínimo	16,1	35,6	17,7
De 1 a menos de 2 Salario Mínimos	28,2	31,8	9,0
De 2 a menos de 3 Salario Mínimos	20,5	18,0	6,8
De 3 o menos de 4 Salario Mínimos	12,2	13,9	9,2
De 4 o más Salarios Mínimos	23,0	0,7	0,2

Fuente: DGEyC (1991) y BANHVI (1987 a 1991)

30 En particular no se sabe cuál es el grado de precisión en la medición del ingreso familiar reportado. Aquí intervienen dos elementos que contrarrestan el interés del núcleo familiar por informar ingreso distinto del real. Por una parte, la subdeclaración ayuda a recibir un bono mayor. Por otra parte, la sobreestimación, le permite arribar a un monto total de recursos (bono mas crédito) mayor.

Por otra parte, la cobertura del programa, medida en forma gruesa pues se confrontan los beneficiarios contra el total de familias y no contra el total de familias con problemas de vivienda, muestra que nos es despreciable teniendo en cuenta el tipo de subsidio involucrado y ello es particularmente claro en el primer tramo de ingreso. Así, en cuatro años se ha logrado llevar una solución de vivienda al 8 por ciento de las familias del país y al 18 por ciento de las más pobres, grupo que se encontraría excluido de cualquiera de las opciones existentes en el mercado.

20.8. CONSIDERACIONES FINALES

La creación del FOSUVI implica una redefinición de la política social de vivienda en Costa Rica, redefinición que se orienta a materializar el derecho constitucional de todos los costarricenses a una morada digna. En su operación exitosa han intervenido una serie de factores entre los que cabe destacar la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y la forma en que se inició la operación del fondo.

Con la creación del SFNV no solo se define un objeto más amplio que el considerado en el antiguo Sistema Nacional de Ahorro, sino que incorpora otros elementos que posibilitan su operación y consolidación. Por un lado, se crea un ente rector con amplias facultades legales para la dirección y control del sistema. Por otra parte, se le crean fuentes patrimoniales propias a ese ente rector, lo que le otorga una amplia capacidad real de movilización de recursos en el sector vivienda. Finalmente se integra a una heterogénea variedad de instituciones al sistema y se otorgan importantes incentivos para que participen efectivamente.

La manera en que se inició la operación del FOSUVI fue a través de un proyecto piloto. Este consistió en un plan especial de vivienda rural dirigido a familias campesinas con ingresos inferiores a US $ 267 mensuales y con lote propio y se desarrolló entre octubre y diciembre de 1987. Con él no solo se buscaba poner a prueba en conjunto de disposiciones reglamentarias y operativas definidas, sino que además buscaba romper la inercia institucional y generar un proceso

controlado pero creciente de las operaciones del fondo. El programa fue todo un éxito y permitió no solo inaugurar el sistema con ejemplo exitoso sino que posibilitó probar, corregir e implantar nuevos estilos y procedimiento de trabajo en el BANHVI y los entes autorizados, estimular la construcción de viviendas rurales y librar al BANHVI de eventuales presiones a corto plazo, lográndose colocar en mejores condiciones para impulsar la estrategia de desarrollo del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

Entrevistas de campo.

Abel-Smith, Brian y Andrew Creese (1988). *Recurrent Costs in the Health Sector.* Washington, D.C.: World Health Organization.

BANCO MUNDIAL (1990). *Costa Rica: el Gasto Público en los sectores Sociales.* Washington: Banco Mundial.

BANHVI (1987-1991). *Memoria Anual.* San José: Banco Hipotecario de la Vivienda

Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) (1988). *Decreto No. 17898-S.* San José: Caja Costarricense del Seguro Social.

CCSS (1990). *Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico.* San José: CCSS

CCSS (1991). *Síntesis Informativa sobre la Administración y logros alcanzados en el Régimen No Contributivo* San José: CCSS

CCSS (1988). *Manual de Normas y Procedimientos para Trabajo Social en el Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico.* San José: CCSS

Consejo Nacional de Rectores (CONARE) (varios años). *Estadística de la Educación Superior en Costa Rica.* San José: Consejo Nacional de Rectores.

CONARE (varios años). *Posibilidades de Estudio en la Educación Superior Universitaria Estatal de Costa Rica.* San José: Consejo Nacional de Rectores.

Coto, Mirian (1992). *Estadísticas sobre el Sector Público Consolidado. 1983-1991.* San José: Secretaría Técnica de la Comisión Bipartidista para la Reforma del Estado.

Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF (1991). *Presupuesto de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.* San José.

Dirección General de Estadística y Cencos (DGEyC) (1989). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Módulo de Empleo. Archivo de Microdatos.

DGEyC (1991). *Avance de Resultados. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*.San José: Dirección General de Estadística y Censos.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE (1986). *Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses.* Archivo de Microdatos.

Ministerio de Educación Pública (MEP) (1989). *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente. San José:* Ministerio de Educación Pública.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN (1992). *Panorama Social de Costa Rica. 1991*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MIDEPLAN/MS (1991). *Situación actual del Programa CEN-CINAI*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud (MS) (1990). *Informe Departamento de Nutrición y Atención Integral* 1986-1990. San José: Ministerio de Salud.

Mesa-Lago, Carmelo (1990). *La Seguridad Social y el Sector Informal. Investigaciones Sobre Empleo No.32.* Santiago: PREALC/Programa Mundial de Empleo

Picado, Xinia (1987). *El programa de comedores escolares: Análisis evaluativo de una política social.* Documento de trabajo No 105. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Rivera, Mercedes y Luis G. BRENES (1992). *Construcción de un modelo para la determinación de la demanda potencial por vivienda en Costa Rica.* Tesis presentada en la Universidad de Costa Rica para optar al grado de Licenciatura en Economía. Sin Publicar.

Rodríguez, Adrián (1986). *El gasto Público en Salud y su Impacto en la Distribución del Ingreso Familiar: Costa Rica 1982*. Documento de trabajo No.100. San José:

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

Sauma, Pablo (1991). *Impacto Redistributivo del Gasto Público en Programas Sociales. Documento de Trabajo No 152*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Sauma,P y Trejos J.D.(1990). *Evolución Reciente de la distribución del Ingreso en Costa Rica. 1977- 1986*. Documento de Trabajo No 132. San José IICE.

Vallejo, César y Roberto F. Iunes (1991). *El Sector Salud en Costa Rica. Financiamiento y Eficiencia.* Documento elaborado por los consultores para el Banco Mundial en misión entre 28 de octubre y 11 de noviembre.

Universidad de Costa Rica (UCR) (1987). *Reglamento de Adjudicación de Becas y Otros Beneficios a los Estudiantes.* San José: Alcance de la Gaceta Universitaria.

Universidad de Costa Rica (UCR) (varios años). I*ngreso y Egresos y Estados Financieros*. San José: Oficina de Administración Financiera (UCR).

LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS PARA LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA: LA EXPERIENCIA DEL IMAS

21

Juan Diego Trejos Solórzano[1] *y María Inés Sáenz Vega*

21.1. INTRODUCCIÓN

La erradicación de la pobreza ha sido una preocupación del Estado Costarricense de larga data. Esta se enfrenta inicialmente con la puesta en marcha de políticas universales en servicios sociales básicos (salud primaria y de educación escolar) que buscaron, a través de su expansión paulatina, favorecer a toda la población y mejorar su calidad de vida (Seligson, et al., 1997). Más tarde, a partir de las bases sembradas por la administración Calderón Guardia, durante la segunda mitad del siglo veinte, en el marco de lo que José Figueres denominó la Segunda República, estas políticas se fortalecieron, ampliaron su cobertura vertical y se complementaron con otras intervenciones en los campos sociales y con políticas económicas de carácter desarrollista que resultaban funcionales (Garnier, et al, 1991).

Al inicio de los años setenta, la constatación de que los avances eran importantes pero insuficientes, llevó a don José Figueres Ferrer en su último mandato presidencial, cuyo lema fue "la guerra a la miseria", a plantear la necesidad de fortalecer y ampliar las políticas sociales selectivas. Nacen así el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con el encargo de enfrentar la pobreza extrema y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) como responsable de canalizar recursos a estas políticas selectivas (Trejos, 1995).

1 El siguiente es un resumen de un trabajo más amplio realizado para el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Este trabajo se publicó como artículo en la Revista Economía y Sociedad, No 31 y 32, enero –diciembre 2007, pp.79 – 100. Se agradece la colaboración de Luis A. Oviedo y de Keylor Carmona del IICE, de los funcionarios del IMAS en el suministro de la información pertinente, así como del Instituto Nacional de Estadística y Censos por permitir utilizar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004.

Al irrumpir la crisis de la deuda durante la primera mitad de los años ochenta, la necesidad de políticas de estabilización para recuperar los equilibrios financieros, particularmente los fiscales; así como las propuestas de políticas de ajuste estructural que infringían fuertes costos sociales inmediatos y que se tornaban menos funcionales con las políticas sociales existentes; llevó a organismos financieros internacionales a proponer una canalización de la política social exclusivamente hacia los grupos pobres y a la creación de fondos de emergencia social para atenuar los costos del ajuste. Esto generó una amplia discusión entre focalización y universalismo (Sojo, 1990; Sen, 1995; BM, 1990 y 2000). Producto del debate quedó claro tanto que las políticas sociales enfocadas o selectivas eran necesarias, aunque insuficientes, como el hecho de que sí debían tornarse más efectivas o eficaces. Esta efectividad demandaba desde la revisión de sus diseños, la forma en que se ejecutan y coordinan con otras intervenciones, su seguimiento y evaluación, hasta la forma en que se seleccionan los beneficiarios (Raczinski, 1995; Zevallos, 1997; Savedoff, 1998).

Al retomarse en el país, desde finales de los años ochenta, la práctica de que los gobiernos elaboren planes contra la pobreza con el fin aumentar el impacto de las políticas sociales selectivas, la preocupación por la selección de los beneficiarios aparece como aspecto básico (Montero y Barahona, 2003). El IMAS es el que más avanza con la introducción de un sistema de selección, conocido como SIPO (Sistema de Selección de la Población Objetivo) y el objetivo de este artículo es presentarlo y evaluarlo con miras a determinar su situación actual y perspectivas futuras.

Para alcanzar este objetivo, el trabajo se organiza en cuatro secciones adicionales. La primera presenta una discusión conceptual en torno a la focalización. La segunda resume las características principales del SIPO, para introducirse en la tercera sección en una evaluación sobre su cobertura, capacidad de enfoque y control de calidad. Se concluye con una síntesis de resultados y se identifican los principales desafíos.

21.2. ASPECTOS CONCEPTUALES EN TORNO A LA FOCALIZACIÓN [2]

Las políticas sociales selectivas, que en nuestro país absorben cerca de un décimo del gasto público social (Trejos, 2006a), representan una gama amplia de intervenciones (Trejos 2006b). Todos estos programas o políticas tienen un elemento en común y es que se dirigen a personas u hogares que tienen una característica particular. Este grupo se denomina su población meta u objetivo[3]. En la mayoría de los casos, la característica buscada es su grado de pobreza, pero normalmente no es la única. Ello plantea la necesidad de desarrollar sistemas de selección de beneficiarios específicos para cada programas.

21.2.1. LA MAGNITUD DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Aún en el caso de que las políticas selectivas tengan a la población pobre como su grupo meta, esto es, la condición de pobreza es el elemento principal de selección, como resulta ser en el caso de los programas del IMAS, existe una dificultad de precisar la población pobre pues no existe una forma única de aproximación de aceptación generalizada. Cada aproximación genera resultados diferentes con sus implicaciones en la magnitud de recursos necesarios para afrontarla, las políticas requeridas y los sistemas de identificación de beneficiarios.

El hogar como unidad de análisis: cuando el hogar es la unidad de estudio, la literatura especializada reconoce tres aproximaciones (Sen, 1981, Rio Group, 2006). La primera, y más utilizada, es la pobreza como insuficiencia de ingresos (recursos) o método de la línea de pobreza (LP). Son pobres aquellos que cuentan con ingresos o gastos insuficientes para comprar una canasta que permite satisfacer las necesidades materiales básicas y se encuentran en situación de pobreza extrema, si sus recursos no les alcanzan para cubrir las necesidades de alimentación. Una segunda aproximación, conocida como el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), define la pobreza como una situación de consumo insuficiente de ciertos bienes y servicios que se consideran esenciales y que

2 Focalización es una mala traducción de targeting. Pese a que el vocablo correcto es enfoque, se utilizará el primero por ser de uso más generalizado y conocido.

3 Aunque estrictamente la población objetivo y la población meta no son idénticas, aquí se tomarán como sinónimos.

se asocian principalmente con las políticas sociales. Un hogar se considera como pobre por consumo insuficiente o sufriendo carencias básicas, si no alcanza el umbral en alguno de los indicadores establecidos. Si no satisface dos o más necesidades se consideran en situación de carencias críticas. Una tercera aproximación, que le denomina el Método Integrado de la Pobreza (MIP), busca complementar los dos enfoques previos (Boltvinik, 1992). La intersección cruzando ambos métodos determina cuatro grupos, de los cuales tres se encuentran en situación de pobreza y los pobres crónicos serán aquellos que resultan pobres según la LP y NBI simultáneamente como lo denominó Kaztman (1989).

El territorio como unidad de estudio: una cuarta aproximación a la pobreza surge cuando la unidad de análisis deja de ser el hogar y se considera el territorio. En este caso, se busca identificar las zonas pobres o jerarquizar las unidades geográficas según grado de pobreza. Para ello se utilizan principalmente, aunque no exclusivamente, indicadores sociales, mezclados siguiendo distintos procedimientos estadísticos. El Índice de Desarrollo Social, elaborado por MIDEPLAN (2001) y la propuesta de González (2004) como el Índice de Rezago Social son ejemplos de ello. Si se cuenta con información censal, es posible estimar por hogar la pobreza, ya sea por NBI (Méndez y Trejos, 2004) o por LP (Carmona, et al., 2005). Aquí también se pueden jerarquizar las áreas geográficas según el grado relativo de pobreza.

En el país, las estimaciones de pobreza por ingresos se realizan con base en los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que anualmente levanta el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Al estar disponible la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG) realizada por el INEC durante el año 2004, encuesta que permite aproximar de mejor manera los ingresos de los hogares, resulta preferible utilizar esta base para estimar la magnitud de la pobreza según las distintas aproximaciones.

En el cuadro 21.1 se recogen estas estimaciones y pueden destacarse varios resultados. Primero, la incidencia de la pobreza resulta menor con el método de la LP, pese a utilizar un ingreso sin alquiler imputado, sin ajuste

por subdeclaración y sin actualizar las líneas de pobreza[4]. En este caso, algo más de una cuarta parte de los hogares se ubicarían bajo los umbrales de pobreza, lo que equivale a cerca de 300 mil hogares. La incidencia de la pobreza sube a un tercio de los hogares (374 mil hogares) cuando se aplican las NBI y casi se duplica (43%) cuando se utiliza en método integrado (490 mil hogares). Segundo, como las familias pobres son más numerosas, en términos de personas, la incidencia de la pobreza parte del 30% (LP) y llega al 47% (MIP) lo que significa que el número de pobres en el 2004 oscilaba entre el millón trescientos y los dos millones de personas.

4 Los métodos de selección, como el SIPO, cuando incorporan el ingreso como variable informativa, ésta se recoge de manera muy burda, normalmente a partir de una sola o muy pocas preguntas sobre el monto total. Esto significa que no se incluyen ingresos en especie y que existirá un fuerte incentivo para subdeclararlo. Por ello se sigue esta definición de ingreso para la comparación posterior.

CUADRO 21.1
COSTA RICA: ESTIMACIONES DE LA POBREZA SEGÚN DISTINTAS APROXIMACIONES METODOLÓGICAS. 2004

Método	Hogares		Personas		Porcentaje Rural		Personas por hogar
	Miles	Incidencia	Miles	Incidencia	Hogares	Personas	
Población Total	1.152,6		4.267,3		37,9	39,3	3,7
Línea de Pobreza[1]							
Pobres totales	296,4	25,7	1.279,8	30,0	52,1	52,9	4,3
Pobres extremos	88,1	7,6	401,1	9,4	57,9	59,3	4,6
Necesidades Básicas Insatisfechas							
Pobres totales	374,4	32,5	1.530,5	35,9	51,3	52,0	4,1
Con carencias críticas	96,1	8,3	454,6	10,7	54,6	54,7	4,7
Método Integrado de Pobreza							
Pobres totales	490,1	42,5	2.002,8	46,9	49,6	50,4	4,1
Pobres crónicos	143,1	12,4	677,2	15,9	58,7	58,2	4,7

1/ A partir del ingreso familiar per cápita sin alquiler imputado y sin ajuste por subdeclaración.

Fuente: Estimación de los autores con base en la Escuela Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

En tercer lugar, entre un 8% y un 12% de los hogares y entre un 9% y un 16% de las personas estarían en situaciones extremas de pobreza. Finalmente, la pobreza sigue siendo más extendida e intensa en las zonas rurales. Mientras que por debajo del 40% de los hogares y de la población reside en el ámbito rural, por lo menos la mitad de los pobres viven en esas zonas y esta concentración es mayor entre los más pobres de los pobres. Estas magnitudes absolutas y estas divergencias en las estimaciones muestran que el tema de la definición no es un asunto trivial y debe estar presente en el diseño de los instrumentos y mecanismos de selección. Por otra parte, como cada aproximación tiene un marco conceptual específico, el criterio seguido debe ser coherente con el objetivo perseguido en cada programa.

21.2.2. ¿POR QUÉ SE FOCALIZA?

Las políticas selectivas están diseñadas para atender alguna necesidad específica de un grupo de individuos o una zona. El no llegar a ese grupo o atender a otras poblaciones que no son la meta se convierte en un gasto innecesario o en todo caso mayor al requerido si solo se seleccionarán adecuadamente los beneficiarios (ineficiencia e ineficacia). También la focalización puede verse como una alternativa para concentrar los beneficios en los sectores de la población que más lo necesitan (equidad).

21.2.3. ¿EXISTE SOLO UNA FORMA DE FOCALIZACIÓN?

Como las políticas selectivas requieren algún grado de focalización, el punto siguiente es como llevarla a cabo. Aunque existen distintas tipologías, en la literatura tiende a dominar la clasificación de tres grupos: la geográfica, la individual y la autoselección (Grosh, 1994). Cada una tiene ventajas y desventajas y su utilidad depende del tipo de programas a aplicar.

La focalización geográfica: consideran las zonas más pobres y parte del reconocimiento que la pobreza no depende exclusivamente de las características personales sino también de las oportunidades y condiciones locales. Demanda menos información, siendo más simple y menos costosa, pero también menos fina. Como una región pobre no implica que todos sus habitantes lo sean, se aconseja complementarlo con otros sistemas. También reduce o elimina algunos de los costos implícitos asociados con la focalización y se ha utilizado en los comedores escolares.

La focalización por individuos: a cada hogar, familia o persona se le investiga para determinar si es pobre o no, lo cual supone que la pobreza depende solo de sus características individuales. Este sistema requiere que los administradores de los programas decidan si el solicitante califica para el programa sobre la base de distintos criterios como declaraciones juradas, comprobación de medios o estimaciones alternativas, evaluaciones de funcionarios u otras características tales como el sexo del jefe del hogar, el estado nutricional del solicitante o el riesgo social en que se encuentra. Al ser una selección individual, se siguen las aproximaciones de pobreza cuando el hogar es la unidad de análisis, aunque predomina el enfoque de la LP.

La autoselección: el programa está disponible para el que lo quiera solicitar, y en esa medida es universal; pero reúne características que buscan desincentivar su uso por parte de los que no lo requieran (no pobres). La decisión de participar o no en el programa queda a criterio del individuo, pero se desincentiva la participación de los no pobres por características como: costo en tiempo requerido para acceder (filas), requerimientos de aporte de trabajo como contraparte, estigma asociado con su demanda, baja calidad del servicio o producto entregado. Este sistema puede conducir a un tipo de selección perversa donde la necesidad de hacer poco atractivo el programa para los no pobres conduce a programas pobres para los pobres, esto es, de muy baja calidad, de alto costo para los pobres (su tiempo no es gratis) y de bajo impacto.

21.2.4. ¿CÓMO SE SELECCIONA A LOS BENEFICIARIOS?

La selección de los beneficiarios a los programas selectivos, no es una tarea fácil. Como existen varias opciones de focalización para diferentes tipos de programas y pocas reglas absolutas sobre qué método de focalización se deberían utilizar y donde, la elección del método y su cuidadosa implementación requieren bastantes conocimientos sobre el funcionamiento de los programas y de los métodos (Coady, Grosh, Hoddinott, 2004). Cuando se aplica una focalización de tipo individual, de alguna forma se debe comprobar que cumple con las condiciones de entrada al programa, por ejemplo la condición de pobreza si es el criterio de acceso. Esto se puede hacer de manera menos estructurada o a través de procedimientos más estandarizados.

Evaluaciones de trabajadores sociales u otros profesionales: la forma tradicional, y menos estructurada, de seleccionar si las personas u hogares calificaban para un programa de apoyo a los pobres es a través de evaluaciones por parte funcionarios, similar a las evaluaciones médicas. Esta evaluación se realiza mediante entrevista directa, que pueden incluir visitas al hogar, donde el profesional hace una serie de preguntas siguiendo un protocolo establecido y luego debe determinar si la persona califica. En esta calificación normalmente el funcionario determina subjetivamente el peso relativo (ponderación) de cada característica evaluada para determinar el grado de pobreza del postulante y la confronta contra un umbral de pobreza, también subjetivo, por él determinado. Como cada funcionario

tiene su propia concepción de pobreza, un mismo postulante puede o no calificar para el programa dependiendo quién lo evalúe[5]. Este grado de discreción puede reducirse estableciendo de antemano los puntajes de cada característica y definiendo las reglas de decisión.

La ventaja de la entrevista a profundidad es que permiten recabar una serie amplia de información cualitativa, que se puede usar para el veredicto final, y que resulta difícil de manipular de manera cuantitativa. Este mecanismo sin embargo, le da un gran poder al funcionario sobre el postulante y puede utilizado en su provecho. También es un sistema más caro (requiere personal profesional) por lo que es difícil de utilizar en programas masivos. Un programa con este tipo de selección tiende a ser reactivo, esto es, trabaja contra demanda de los postulantes, cuyo costo de acceso se asocia inversamente con la cercanía al centro de atención, y está limitado por la capacidad instalada de horas profesional existente.

Una forma de enfrentar estas limitaciones de costo, capacidad de atención y discrecionalidad en la aplicación de criterios, es por medio de mecanismos estandarizados de aplicación masiva donde la captura de la información se separa de la toma de decisión, la cual surge de reglas preestablecidas que se aplican automáticamente por medio de algún algoritmo matemático. Ello permite uniformar u homologar los criterios de selección, estableciendo un procedimiento objetivo que reduce al mínimo las posibles arbitrariedades o subjetividades de los funcionarios y el clientelismo político. La necesidad de procesarlos por medios electrónicos, genera una base de datos que puede aprovecharse para fines analíticos y para la evaluación de los programas aplicados. Si el programa requiere seleccionar beneficiarios según su grado de pobreza se puede identificar los siguientes mecanismos que dependen de la definición de pobreza seguida, de su medición, de los recursos económicos disponible y de la capacidad técnica instalada de los países para hacerle frente a estos sistemas.

Comprobación directa de medios económicos: si la pobreza se define como una situación de ingresos insuficientes, lo que se requiere es determinar

5 Esta fue la forma en que funcionó en el pasado el programa de pensiones no contributivas de la Caja Costarricense de Seguro Social (Trejos, 1992).

directamente el ingreso de los postulantes y confrontarlo contra el umbral de pobreza (línea de pobreza). La regla de decisión es si el ingreso familiar equivalente, es decir, una vez consideradas las diferencias en el tamaño y composición de los hogares, es inferior al umbral de pobreza, entonces se califica para el programa. Como el ingreso debe ser medido y comprobado, se requiere indagar las distintas fuentes de ingreso (ingreso provenientes del trabajo, del capital, de transferencias, etc.) y las distintas formas de obtención (dinero efectivo o en especie), a través de extensos formularios y certificaciones de fuentes. La verificación de las fuentes y los montos es compleja y cara, tanto para el beneficiario potencial como para el programa. También resulta poco práctico en países con mercados de trabajo menos formalizados y con sistemas tributarios y de control financiero menos desarrollados. Aún en el caso en que el ingreso se pueda aproximar aceptablemente, se padece de la limitación del enfoque unidimensional de la pobreza. Este es un método que se utiliza en países desarrollados, particularmente los Estados Unidos de América.

Comprobación indirecta de medios económicos: como la medición directa de los ingresos es poco confiable, difícil y costosa de realizar, una estrategia alternativa es utilizar una medición indirecta del ingreso a partir de un conjunto de variables observables, de fácil recolección y verificación y que tienen una amplia correlación con el ingreso. Con estas variables proxy y a través de algún procedimiento estadístico como el análisis discriminante o los modelos de regresión lineal, se busca predecir el comportamiento del ingreso tiene problemas de verificación (Johannsen, 2006). El ingreso estimado se aproximará más al concepto de ingreso permanente y por ende reflejará menos las perturbaciones coyunturales. La regla de decisión es igual que la del caso anterior y mantiene la limitación de la aproximación unidimensional de la pobreza. Este es procedimiento utilizado en México para el programa Oportunidades.

Comprobación sustitutiva del nivel de vida o bienestar: se parte de que la pobreza es una situación de un limitado nivel de bienestar material que tiene el hogar, bienestar que no depende exclusivamente del ingreso. Como este nivel (subjetivo) de bienestar no es observado ni medido, para predecir su comportamiento, se utilizan variables observables de fácil recolección y verificación. Para ello se utilizan variables proxy que se suponen se asocian con el nivel de bienestar material, donde el ingreso es solo una de las

posibles. Otras variables utilizadas son las condiciones de vivienda y su equipamiento, los activos disponibles, etc. A partir de técnicas estadísticas como el análisis de componentes principales, se estima un índice acotado que puede variar entre cero y cien o entre cero y mil, que refleja el bienestar relativo de los hogares, donde a mayor valor del índice, mayor es el bienestar disfrutado. Luego, se establece el umbral de pobreza en términos también del índice de bienestar. Este umbral se puede fijar de manera arbitraria (% fijo de la población) o a través de algún procedimiento estadístico como el análisis de conglomerados.

Con este procedimiento se supera la visión unidimensional de la pobreza y se aproxima, sin ser lo mismo, al método integrado de la pobreza. Esto es así, pues la pobreza depende ahora tanto del ingreso como de la satisfacción o no de otras necesidades básicas materiales que se asocian con el nivel de bienestar, donde la vivienda juega un papel importante, aunque existen diferencias entre las variables utilizadas y la forma en se que se manejan y se agregan. Mientras que en el método MIP se establecen umbrales de satisfacción para cada variable, en este índice cada variable agrega bienestar y el umbral se establece para el índice compuesto. Este es el procedimiento que se utiliza en Chile, en su Sistema CAS y correspondería a la metodología del Sistema SIPO.

21.2.5. LOS COSTOS SOCIALES DE LA FOCALIZACIÓN

La focalización tiene costos directos e indirectos, más allá de los costos administrativos (recursos humanos y financieros), asociados con las respuestas que generan en los beneficiarios potenciales así como en los funcionarios involucrados en los programas (Sen, 1995; Coady, Grosh, Hoddinott, 2004, Berhman, 2001). Las ventajas de la focalización, en cada programa, deben confrontarse con sus costos posibles para determinar su efectividad.

Distorsión de la información: si el acceso a un programa requiere que la persona u hogar cumpla con una serie de características definidas a priori y que lo catalogan como pobre, aquellos que no cumplan con estas condiciones tienen un gran incentivo para suministrar información no veraz y así poder entrar al programa. Esto significa que aquellos que mienten, y no son detectados, acceden al programa en tanto que los que ofrecen la información correcta pueden quedar fuera. Con ello existe

una especie de recompensa a la mentira y se castiga la honestidad. Aunque los sistemas de selección pueden, y de hecho incorporan, mecanismos de verificación, estos no solo no pueden evitar del todo el problema sino que además pueden convertirse en una barrera de acceso al programa para las personas que realmente califican para él.

Incentivos distorsionadores: los programas focalizados pueden inducir cambios no deseados en el comportamiento de las personas, dependiendo de los criterios de acceso. Por ejemplo, si el ingreso es una variable clave de la selección (pobreza de ingresos), la posible pérdida de una ayuda económica ante mejoras en la inserción laboral de los beneficiarios, puede inhibirlos de participar en el mercado de trabajo, de buscar nuevas opciones laborales o desarrollar nuevas actividades económicas que podrían ser más rentables para ellos. Esto generaría un costo social asociado a la pérdida potencial de producción.

Desutilidad y estigma: cualquier sistema de selección que se base en que la persona es pobre y por tanto es un beneficiario potencial porque no puede obtener lo requerido por ellos mismos, genera algún efecto negativo sobre el autorespeto del beneficiario y sobre el respeto que recibe de los demás. Pese a que ello puede generar un incentivo positivo (buscar superar la situación), el hecho es que produce un costo social asociado con el hecho de que la persona se siente, y es a menudo, estigmatizada. El estigma asociado al acceso al programa puede inhibir a las personas que lo necesitan de demandarlo y puede perder apoyo político.

Costos invasivos: cualquier sistema de focalización individual envuelve un componente de discriminación de parte del funcionario que debe determinar en última instancia si el solicitante califica o no para el programa. Estos procedimientos pueden significar además altos costos sociales asociados con la pérdida de privacidad individual y de autonomía del solicitante. Estos costos aumentan conforme más fina o exacta se busca hacer la selección, pues demanda más información del solicitante. Si además se parte de que existe un incentivo por parte del solicitante de aportar información falsa, si tiene la tentación de seguir un enfoque tipo policial para recabar la información. En este caso, junto a la pérdida de privacidad se asocia el costo social adicional de tratar al solicitante como casi un criminal en potencia.

Estos procedimientos también incorporan costos asociados con la asimetría de poder. El funcionario que investiga al solicitante goza de una gran autoridad sobre este, lo cual puede provocar excesos en el comportamiento del funcionario, incluyendo cuadros de corrupción o clientelismo político.

Calidad y sostenibilidad política: los beneficiarios de programas focalizados hacia los pobres tienen en general muy poco poder político y en esa medida limitada capacidad (voz) para lograr que el programa mantenga su calidad y se mantenga en el tiempo. Esto significa que los programas dirigidos exclusivamente a los pobres tienen una gran probabilidad de terminar ofreciendo beneficios o servicios de pobre calidad y ser muy volátiles en recursos y duración.

21.2.6. LOS ERRORES DE LA FOCALIZACIÓN

Los esfuerzos de focalización llevan aparejados errores de identificación y sus magnitudes permiten evaluar la eficiencia del mecanismo de selección. Estos errores se han asociado a los errores de las pruebas de hipótesis (Cornia y Stewart 1995) y no son independientes entre sí, de modo que los esfuerzos por reducir uno pueden provocar un aumento en el otro.

Exclusión: consiste en no incluir, a través del proceso de selección, a todos los realmente pobres. Si el instrumento de selección tiene este problema, estaría excluyendo a solicitantes que son pobres pero que el mecanismo no logra ubicarlos como tales y genera limitaciones en la cobertura del programa entre la población objetivo, aunque no desperdicio de recursos. El mecanismo estaría fallando en su objetivo primario y conduce a un problema de ineficacia. Este tipo de error, se puede medir como el porcentaje de la población objetivo o pobre que no esta cubierta por el programa.

Filtración: consiste en incluir, a través del proceso de selección, a solicitantes que no son pobres o no son parte de la población objetivo. Si el instrumento incurre en este tipo de deficiencia, se estarían beneficiando a personas no pobres y con ello se estarían desviando recursos hacia la población no pobre y a costa de población que si

necesita el beneficio. Este error se puede calcular como el porcentaje de beneficiarios efectivos que no son pobres o no corresponden a la población meta y en el caso de subsidios homogéneos reflejaría el monto relativo de recursos mal enfocados. Refleja una situación de ineficiencia y una reducción de este tipo de error libera recursos para canalizarlos hacia los pobres.

21.3. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO (SIPO)

El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) fue desarrollado por el IMAS desde inicios de los años noventa para el registro de la población usuaria y potencialmente beneficiaria de sus programas de atención a la pobreza y que de paso permitiera disponer de información con fines de análisis del fenómeno de la pobreza y evaluación de programas.

21.3.1. ANTECEDENTES

El SIPO es introducido al país a inicios de los años noventa por consultores del Banco Mundial y ha pasado por varias etapas en los últimos 15 años. La primera se da en la Administración Calderón (1990–94), con la introducción, en 1991, inicialmente sin mayores modificaciones del Sistema CAS de Chile[6]. Con ello se implementa lo que se conoce como el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN). Para la adaptación a la realidad costarricense se realiza una Encuesta de Inversión Social (ENISO), bajo la coordinación de MIDEPLAN en 1992 y con esta base se revisa el modelo del indicador de bienestar (Jiménez y Milosavljevic, 1994). Durante la Administración Figueres (1994 –98) se dan una serie de cuestionamientos sobre el uso político

6 El nombre CAS proviene de los Comités de Asistencia Social, instancias comunales introducidas en Chile a partir de 1979 para la ejecución de la política Social. Un año más tarde introducen la ficha CAS como instrumento homogéneo de selección de beneficiarios (Larrañaga, 2005). La ficha introducida en el país corresponde a la segunda versión de esa ficha, conocida como CAS-2 del año 1987.

del sistema durante la campaña electoral previa y de su base ideológica (Sojo, 1994). Se avanza, aunque lentamente, en la consolidación de la base informática, cuyo diseño inicial era totalmente obsoleto, y en la revisión del sistema que se denominará SIPO.

La Administración Rodríguez (1998 –2002), elabora un proyecto denominado "Hacia el rescate y pleno funcionamiento del SIPO". Para ello establece un convenio entre el IMAS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del cual el IMAS transfiere recursos al PNUD por más de mil millones de colones para financiar la actualización de la base informática, realizar un levantamiento masivo de fichas a través de un trabajo comunal universitario (UCR, 1999) y actualizar el modelo estadístico de ponderaciones para el puntaje de las familias. Este modelo se estima con base en la EHPM del año 1997, pero sin introducir nuevas variables ni modificar la ficha, dando origen al sistema vigente que se identificará como SIPO 2000 (Elizondo, Poltronieri y Villalobos, 2000). En la Administración Pacheco (2002 –2006), se realiza otra revisión del SIPO y se desarrolla un nuevo modelo estadístico (Ramírez, Villegas, Pacheco y Elizondo, 2006a y2006b). Esta vez se utiliza como fuente primaria la EHPM del 2004 y se revisan tanto las variables a incorporar como los ponderadores. También se revisa el instrumento de recolección de información y se propone una nueva ficha. Esta revisión da origen a lo que se denominará como SIPO 2005, sistema que aún esta sin implementar. En las postrimerías de la administración y respondiendo a una fiscalización evaluativa de la Contraloría General de la República (CGR, 2006), se publica un decreto de transversalización del SIPO (DE Nº 33079-MTSS), decreto que posteriormente se deroga.

21.3.2. LOS OBJETIVOS DEL SIPO

El SIPO establece como sus objetivos: i) conocer objetivamente las características de la población que requiere de los servicios institucionales para poder realizar una mejor selección de los beneficiarios de los programas sociales; ii) establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de beneficiarios potenciales y iii) mantener un banco de información, permanente y actualizado que facilite la generación de conocimiento sobre temas relacionados

con la pobreza y que apoye la elaboración de planes, programas y proyectos del IMAS, de otras instituciones del sector social y de las comunidades beneficiarias.

21.3.3. LOS COMPONENTES DEL SIPO

El SIPO lo que busca es identificar a la población pobre a partir de la estimación de un indicador de bienestar (comprobación sustitutiva del nivel de vida de la población). Para ello requiere de un instrumento de recolección de información (ficha FIS), de la estimación de un indicador de bienestar (indicador SIPO) y de la determinación de los umbrales de privación (nivel de bienestar socialmente inaceptable o línea de pobreza).

La Ficha de Información Social (FIS): es la boleta que sirve para recolectar la información necesaria para alimentar el indicador SIPO y el sistema de selección de los pobres. Consiste en un cuestionario que consta de 10 secciones y 56 variables, que debe ser aplicado en "in situ" por medio de entrevista directa, de lo contrario y en contadas excepciones, tales como desastres naturales o para personas institucionalizadas o sin domicilio fijo, se aplica sin el módulo de protección ambiental, hacinamiento y saneamiento y bienestar (FISI). Como parte de la actualización del modelo (SIPO 2005) se revisó y amplió de la ficha. Esta nueva ficha, conocida como la FIS-2 surge de una revisión de las preguntas con el fin de mejorar su presentación y hacerla más similar a las de la EHPM. También modifica el diseño y orden de las variables, introduce algunas nuevas y suprime otras que no se consideran relevantes. En total la nueva ficha contiene 64 variables, organizadas en 10 secciones.

La ficha debe recoger información que sea de fácil verificación, por lo que algunas de ellas requieren de documentos probatorios o el acceso a bases de datos institucionales (IMAS, 2004a). Para el resto, la información suministrada tiene el carácter de una declaración jurada y por ello se incluye un espacio para que el informante de la familia, mediante su nombre y firma con lapicero, o su huella dactilar, garantice que los todos datos proporcionados son ciertos y asuma la responsabilidad por ellos. Con su firma autoriza también que la

información pueda ser utilizada en otros programas sociales. La unidad de recolección es la vivienda y la unidad de análisis es la familia, aunque también se identifican los hogares. Cada FIS tiene un código único, consecutivo de control (número de folio nacional) y se deben almacenar por 10 años en las gerencias regionales.

Las formas de acceso al sistema se da a través del llenado de la FIS y puede ser por medio de un barrido inicial, especie de censo de todas las viviendas en un lugar específico, tal y como el realizado en el año de 1999 y en el año 2006, y el resto por demanda o sea por solicitud explícita de los posibles beneficiarios a través de las ventanillas del IMAS, o de las ventanillas de otras instituciones. En estos casos se llena una ficha parcial y se pone en ruta para que se proceda a la visita a la vivienda para la verificación de la información. También se aplica cuando ocurren catástrofes naturales, desalojos; y en el caso de los pescadores artesanales cuando se presentan las vedas. La información recolectada tiene una vigencia de tres años.

El Indicador de Bienestar SIPO[7]: la información que provee la ficha permite obtener un Indicador de Bienestar material de las familias, que denominaremos como el Indicador SIPO, aunque se acostumbra llamar como puntaje. La metodología requiere primero homologar las variables de la EHPM con las de la FIS (SIPO 2000) y la FIS-2 (SIPO 2005), esto es, se identifican las variables que está en las dos bases y luego se ordenan y agrupan sus distintas categorías para hacerlas comparables. Ello introduce una dependencia a las variables existentes en la EHPM lo que limita el uso de muchas de las variables incorporadas en la ficha. En segundo lugar, a las categorías de las distintas variables homologadas, como en su mayoría son cualitativas, con las únicas excepciones del ingreso per cápita y el índice de hacinamiento, se les asigna un puntaje que refleje su relación con el nivel de bienestar y las convierta en variables de tipo cuantitativo. Este puntaje se determinó en el SIPO 2000 a partir de los deciles promedio de ingreso familiar per cápita de las familias que tienen cada categoría

7 Una descripción detallada de la construcción del indicador SIPO 2000 se encuentra en Elizondo, et al. (2001).

y para el SIPO 2005 como el percentil promedio de la distribución del ingreso familiar per cápita de los hogares que contaban con dicha característica y se establece por zona urbano - rural, aunque se mantiene el ligamen con el ingreso.

Transformadas todas las variables a una escala métrica, se seleccionan aquellas que resultaron significativas, esto es, con alto poder discriminatorio y alta correlación con el nivel de bienestar. Una vez seleccionadas las variables, a través de la técnica del análisis de componentes principales, se logra la selección final y se determinan las ponderaciones por zona de cada una de las variables y de sus agrupaciones. El Indicador SIPO 2000, es un promedio ponderado de cinco factores, dos de ellos desagregados en cinco subfactores, y 16 variables, estandarizadas y centradas en un valor promedio de 500 y una desviación estándar variable por factor, de las que se obtiene un puntaje que varía teóricamente entre 225 (urbano) y 702 (rural) y que ordenan las familias de menor a mayor bienestar. El modelo se estimó con base en la EHPM de 1997. Para el Indicador de Bienestar del SIPO 2005, estas agrupaciones comprenden seis factores principales, uno más que en el SIPO 2000, y diez subfactores, cuatro más que en el SIPO 2000, para un total de 28 variables (12 más que en el SIPO 2000). Este se estimó con base en la EHPM del 2004, el puntaje no se centra y varía teóricamente entre 24,8 (rural) y 80,1 (urbano).

La tabla 21.1 muestra los factores, subfactores y variables utilizadas en el SIPO 2005 y las compara con el SIPO 2000 y el modelo inicial (SISBEN). El SIPO 2005 agrega un factor adicional que se refiere a la condición de aseguramiento al seguro de salud de los miembros, excluye el estado de los materiales de la vivienda (techo, paredes y piso), incorpora más servicios y equipamiento de la vivienda, incluyendo un subfactor adicional sobre equipamiento. También introduce características educativas y de empleo de los otros miembros del hogar distintos al jefe. En este sentido se observa un esfuerzo por incorporar algunos indicadores sobre la composición del hogar, asociados con su capacidad de generar ingresos y en esa dirección bienestar material.

Cabe señalar que la utilidad de la metodología reside en la capacidad estadística que posean las variables para discriminar entre los hogares

en un determinado tiempo, lo que obliga a la revisión periódica de las variables que conforman la ficha y el índice, debido a que el uso o desuso de algunas variables pueden modificarse con el tiempo.

Los umbrales de privación: estos límites se establecen para cada zona a partir de un análisis de conglomerados. Para el SIPO 2000 los hogares se dividieron en cuatro grupos de prioridad, correspondiendo los dos primeros a la población meta del IMAS, aunque para algunos programas se permite incluir hogares del grupo 3 (Víquez, 2005). Los límites para el SIPO 2005 no se han establecido de manera definitiva y la propuesta sugerida por Ramírez, et al. (2006a) presenta problemas como se mostrará más adelante.

TABLA 21.1
VARIABLES INCORPORADAS EN LAS DISTINTAS VERSIONES DEL SIPO

Factor	Subfactor	Variable	SISBEN 1994 (ENISO - 1992)	SIPO 2000 (EHPM - 1997)	SIPO 2005 (EHPM - 2004)
Vivienda	Protección Ambiental	Material y estado de paredes			Excluye estado
		Material y estado del piso			Excluye estado
		Material y estado del techo			Excluye estado
	Hacinamiento	Personas por aposento			
	Saneamiento y Confort	Abastecimiento de agua			
		Sistema de eliminación de excretas			
		Disponibilidad Baño			
		Suministro eléctrico			
		Combustible para cocinar	no aplica	no aplica	
		Sistema de eliminación de basura	no aplica	no aplica	
Educación	Escolaridad del jefe	Nivel de estudios del jefe			
	Escolaridad otros miembros	Otros miembros con al menos noveno año aprobado	no aplica	no aplica	
Ingreso		Ingreso (autónomo) familiar per cápita	Solo autónomo		

Continúa...

TABLA 21.1
VARIABLES INCORPORADAS EN LAS DISTINTAS VERSIONES DEL SIPO

Factor	Subfactor	Variable	SISBEN 1994 (ENISO - 1992)	SIPO 2000 (EHPM - 1997)	SIPO 2005 (EHPM - 2004)
Ocupación	Ocupación del jefe	Actividad y categoría ocupacional del jefe	El más alto de pareja		
	Ocupación otros miembros	Grupo de ocupación de otros miembros de 18 o más años	no aplica	no aplica	
Patrimonio	Vivienda	Posesión de vivienda	Se refiere a lote		
	Equipamiento 1	TV a color			
		Refrigeradora			
		Lavadora			
		Teléfono residencial	no aplica	no aplica	
	Equipamiento 2	VHS	no aplica	no aplica	
		Teléfono celular	no aplica	no aplica	
		Agua caliente	no aplica	no aplica	
		Tanque para almacenar agua	no aplica	no aplica	
		Computadora	no aplica	no aplica	
		Vehículo	no aplica	no aplica	
		Horno microondas	no aplica	no aplica	
Aseguramiento		Categoría de aseguramiento de los miembros del hogar	no aplica	no aplica	

Fuente: IMAS, SIPO.

21.3.4 LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA

Está diseñado como un sistema centralizado que opera descentralizadamente por internet e interactúa con otros sistemas de la institución. El Área de Sistemas de Información Social (ASIS) constituye el nivel técnico asesor que está a cargo del SIPO en las Oficinas Centrales. Son los encargados de consolidar la base SIPO, darle apoyo informático, establecer el control y seguimiento del sistema, proponer mejoras, elaborar manuales y dar la capacitación. Por su parte, los Equipos de Planeamiento e Información Social (EPIS) son las instancias descentralizadas del sistema. Están constituidos por profesionales y técnicos, quienes recolectan, supervisan y digitan la información de la FIS y se encuentran en las Gerencias Regionales. El sistema SIPO interactúa con el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) y el Sistema de Planeamiento, Administración y Finanzas (PAF) específicos para el IMAS y los tres en conjunto se denominan como el Sistema de Información para la Acción Social (SIPAS).

Como Marco Legal, cuenta con un reglamento del año 2002 (IMAS, 2002), para regular la administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). El SIPO se financia con recursos propios del IMAS, aunque en algunos momentos ha obtenido apoyo del Banco Mundial. No se ha avanzado hacia una contabilidad de costos del SIPO, de modo que no se conoce exactamente cuanto cuesta el sistema y si se están minimizando los costos.

21.4. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SIPO

El análisis de la situación del SIPO 2000 y de la propuesta del SIPO 2005 permite identificar algunas limitaciones y fortalezas del sistema actual con miras a su posible mejoramiento.

21.4.1. LOS BENEFICIOS DEL SIPO

El SIPO como sistema se asocia con varias ventajas básicas. Uniforma u homologa los criterios de selección y establece un procedimiento objetivo que reduce al mínimo las posibles arbitrariedades o subjetividades de los funcionarios ejecutores, así como el clientelismo político. Permite disponer

de información socioeconómica de la población demandante o pobre para fines analíticos. Potencialmente, sienta las bases para arribar a una base sobre la población efectivamente beneficiaria para su seguimiento y para la evaluación de los programas aplicados. Permite establecer prioridades en la selección de los beneficiarios (ordena la fila). En el marco de una amplia cobertura, posibilita pasar de programas reactivos a políticas y programas proactivos, donde los beneficiarios no necesiten tener la información relevante para acceder a los programas sino que los programas los identifican y los buscan para incluirlos en ellos.

21.4.2. LAS VARIABLES CONSIDERADAS

Las variables a incorporar en la FIS y en el indicador SIPO deben reunir una serie de características tales como: un número limitado para facilitar recolección, que sean de fácil verificación, que tengan un alto poder discriminatorio, que estén asociadas con el bienestar y que no introduzcan costos de distorsión. Dentro de las variables se pueden considerar dos grupos: aquellas que se incorporan en la FIS y no en el indicador y aquellas ausentes en la FIS.

Variables ausentes en el Indicador SIPO pero presentes en la FIS: el índice se basa marcadamente en las características del jefe (educación, condición de actividad, categoría ocupacional y ocupación), dejando por fuera la información de los otros miembros del hogar, más allá de su número para efectos del cómputo del ingreso per cápita o del hacinamiento. Esto significa que la información sobre la composición del hogar, la presencia de niños, adultos mayores o discapacitados, la etapa del ciclo vida del hogar, la tasa dependencia económica o demográfica no son tomadas en cuenta.

Tampoco se incorpora información sobre las características educativas y ocupacionales de los miembros del hogar en edad activa, ni sobre características del jefe como el sexo o su nacionalidad, así como otras variables caracterizadoras de las familias como lo son la presencia de patologías sociales. Algunas de estas variables pueden haber quedado fuera del indicador por no mostrar poder de discriminación o por los costos de distorsión asociados. No obstante, en la actualización para llegar al SIPO 2000 este tipo de análisis no parece haberse realizado y se optó por mantener las variables que venían del modelo previo, en tanto que para la construcción del modelo SIPO 2005 si se hace un esfuerzo, aún limitado, por introducir nuevas variables.

Variables no disponibles en la FIS: hay otras variables que se asocian con el bienestar pero que no están presentes ni en la FIS ni el Indicador SIPO como son la presencia de enfermedades o episodios catastróficos, la etnia del jefe, la jornada de trabajo, la duración del desempleo, los activos físicos mas allá de la vivienda y su equipamiento. En las versiones iniciales se consideraba la tenencia de lote y pese a que en el SIPO 2000 ya no se usa más, se sigue señalando como una de las variables que más pueden distorsionar la medición del nivel de bienestar. Aquí de nuevo es necesario tener cuidado con no introducir costos de distorsión.

Como la validación de los modelos se realiza a partir de encuestas de hogares con cobertura nacional, como la EHPM del INEC, es necesario que las variables que se estimen pertinentes, estén presentes en esa fuente. Parte de las variables excluidas del indicador pero disponibles en la FIS se debe a su ausencia en la encuesta de hogares. Esto significa que para una futura actualización del indicador de bienestar SIPO, se debe coordinar de previo con el INEC para que este incorpore un módulo especial en la EHPM con las variables pertinentes, incluyendo indicadores para aproximar vulnerabilidad y exclusión, y para que se logre una homologación de variables comunes, lo cual demanda de una acción más estrecha con el INEC.

21.4.3. LA FAMILIA COMO UNIDAD DE ANÁLISIS

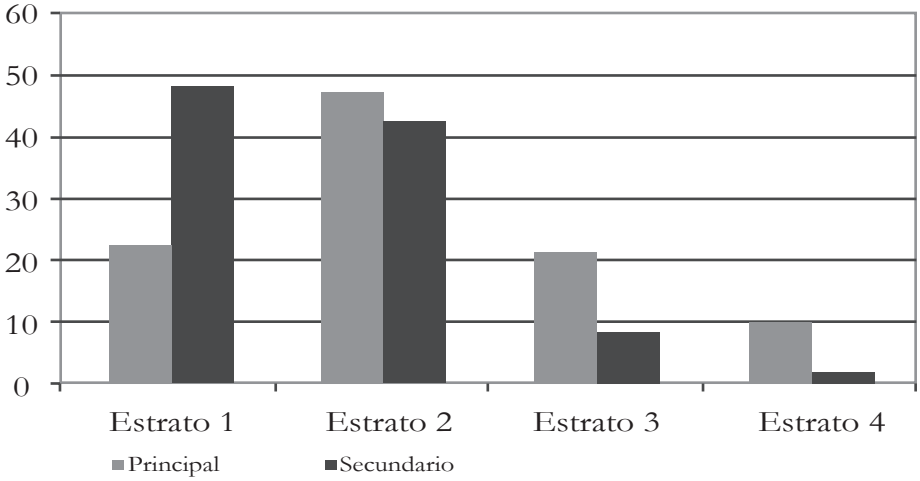
El SIPO utiliza la familia en lugar del hogar como unidad de observación pues considera que es un mejor criterio para identificar problemas específicos, como la necesidad de vivienda, y para tornar visible la situación de grupos vulnerables como las mujeres con hijos y los adultos mayores. Esto significa que una FIS se recoge por vivienda y en esa vivienda puede haber uno o varios hogares y dentro de cada hogar puede existir una o varias familias. La definición de hogar seguida por la FIS es similar a la aplicada por la EHMP del INEC, en tanto que la familia incluye solo personas con relación de parentesco o en situación de dependencia económica y está conformada según diferentes opciones (IMAS, 2004a).

Esta utilización de familia como unidad de análisis conlleva varios problemas. Primero, puede estar sujeto a manipulación en la forma de conformar las familias. Segundo, sobreestima la población objetivo (familias), ya que las estimaciones de la pobreza se realizan por hogar. Tercero, existe una clara inconsistencia con

el modelo utilizado pues los ponderadores se calculan para el hogar y luego se aplican a la familia. Cuarto, los niveles de bienestar relativos dependen de la forma en que se distribuyen los activos al interior del hogar (propiedad), con independencia de que las personas puedan usufructuar de estos.

Para probar la sobreestimación, se cotejó con la encuesta de hogares. Según la EHPM menos del 1% de las viviendas cuentan con más de un hogar, en tanto que cerca del 20% de las viviendas del SIPO tienen más de una familia. Además, al utilizar los criterios del SIPO las familias secundarias se clasifican como pobres casi en su totalidad. Como se muestra en el gráfico 21.1, el 69% de las familias principales se califican como pobres (estrato o prioridad 1 y 2), mientras que el 90% de las familias secundarias son calificadas como pobres. En el estrato 1 (pobreza extrema) se observa como las familias pobres secundarias sobrepasan en casi el doble a las familias pobres principales.

GRÁFICO 24.1
DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS DEL SIPO POR ESTRATO. 2006
(DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE CADA GRUPO)



Fuente: IMAS, SIPO.

21.4.4. MAGNITUD Y VIGENCIA DE LA BASE DEL SIPO 2000

Para mediados del 2006, existían cerca de 336 mil familias incorporadas en la base del SIPO, para una población que supera al millón de personas (ver cuadro 21.2). De las fichas existentes, cerca de una cuarta parte corresponde a población no prioritaria (no pobre según el indicador SIPO), porcentaje que se reduce a cerca de una quinta parte en el caso de las fichas vigentes. El efecto del concepto de familia seguido se observa al constatar que el tamaño de ella (3,5 miembros), muestran muy pocos cambios entre los pobres y los que no lo son, lo cual contrasta con lo que se obtiene de los perfiles de pobreza (comparar con cuadro 21.1).

De estas fichas, solo algo menos de la mitad (46%) eran fichas vigentes (con menos de tres años de levantada la información) para un total de 154 mil familias y 533 mil personas. Este porcentaje de fichas vigentes es apenas ligeramente mayor para las familias pobres que son las de prioridad o estrato 1 y 2, donde menos de la mitad (49%) se encontraban con la información vigente (53% en la prioridad 1 o pobreza extrema). Este alto porcentaje de fichas desactualizadas de la base muestra que el IMAS no cuenta con los recursos humanos necesarios para mantenerla completa y actualizada. Esto se ha tratado de paliar, contratando los servicios de levantamiento de la información o dándole a otras instituciones la función de encuestar pero con ello se reduce el control de calidad y tiende a mantenerse la revisión y digitación como "cuellos de botellas."

CUADRO 21.2

COSTA RICA: FAMILIAS Y PERSONAS INCORPORADAS EN EL SIPO. 2006

Estrato de prioridad	Fichas totales		Personas por familia		Fichas vigentes		Peso actualizadas	
	Familias	Personas	Totales	Vigentes	Familias	Personas	Familias	Personas
Total	336.032	1.191.250	3,5	3,5	153.655	533.410	45,7	44,8
Estructura relativa								
Con ficha completa	100,0	100,0	3,5	3,5	100,0	100,0	45,6	44,6
Grupos prioritarios	73,1	74,0	3,6	3,5	78,7	80,0	49,0	48,2
Estrato 1	27,1	27,4	3,6	3,6	31,5	32,3	53,0	52,6
Estrato 2	46,0	46,6	3,6	3,5	47,2	47,6	46,7	45,6
Grupos no prioritarios	26,9	26,0	3,4	3,3	21,3	20,0	36,1	34,4
Estarto 3	18,5	17,9	3,4	3,3	15,2	14,3	37,5	35,6
Estrato 4	8,4	8,0	3,4	3,3	6,1	5,7	33,0	31,7
Con FIS Parcial	0,8	0,7	3,1	3,3	1,1	1,0	66,2	69,3

Fuente: SIPO al 13 de mayo del 2006

A partir de 1999 donde se reimpulsa el sistema con amplios barridos en ese año y el siguiente, en promedio se han logrado realizar un total de 36 mil fichas nuevas por año y se ha actualizado una media anual algo superior a las 13 mil fichas (ver cuadro 21.3). Esto da un promedio cercano a las 50 mil fichas realizadas por año, lo que significa una capacidad de mantener una base actualizada (de tres años) de alrededor de 150 mil fichas como sucede en la actualidad. Esto también significa una pérdida importante de esfuerzos porque el mayor énfasis se concentra en la incorporación de nuevas fichas más que en la actualización, lo que refleja también problemas de cobertura.

CUADRO 21.3
COSTA RICA: FICHAS FIS REALIZADAS POR AÑO. 1999 – 2006

Año	Fichas realizadas			Fichas no Vigentes Acumuladas			Porcentaje pérdida
	Nuevas	Actualizadas	Total	Total	Recuperadas	Perdidas	
1999	72.492	6	72.498	0	0	0	0
2000	62.581	1.061	63.642	0	0	0	0
2001	44.655	6.455	51.110	0	0	0	0
2002	25.346	9.481	34.827	72.498	16.997	55.501	76,6
2003	21.828	13.612	35.440	136.140	30.609	105.531	77,5
2004	22.292	28.549	50.841	187.250	59.158	128.092	68,4
2005	20.379	23.251	43.630	222.077	82.409	139.668	62,9
2006*	9.952	12.533	22.485	257.517	94.942	162.575	63,1
Promedio	36.185	13.435	49.620				

**/ A mitad del año*

Fuente: SIPO al 13 de mayo del 2006

21.4.5. VERIFICACIÓN Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

La calidad de la información que ingresa al sistema SIPO depende tanto de las posibilidades de verificación, como del control que se lleve sobre el trabajo de campo y sobre la entrada de los datos al sistema. Las variables contempladas en la FIS deben ser, en la medida de lo posible, verificables como requisito indispensable de un instrumento de focalización pues existe un incentivo a dar la información sesgada. Algunas variables pueden ser verificadas en "in situ" por lo que se requiere de la entrevista directa en la vivienda, así como de la solicitud de documentos. Es claro que cuanto más se quiera verificar, más invasiva de la privacidad se torna la entrevista y genera barreras que terminan por excluir a los pobres.

Alguna de la información solicitada podría ser verificada accediendo a bases de datos institucionales, donde se han logrado avances pero falta camino por recorrer. Parte de la dificultad de acceder a bases institucionales, fuera del problema de confidencialidad de la información, está en la propia inexistencia de ellas de manera fácil de acceder. No obstante, otras variables centrales como la de educación, la ocupación o el ingreso son de difícil verificación pues no siempre se cuenta con la documentación necesaria o no existe del todo y para lo cual no se solicitan documentos. En este caso, el control del trabajo de campo se torna crucial.

El levantamiento de la información, la supervisión, la crítica, la digitación y su revisión son elementos esenciales para garantizar la calidad de la información. En el SIPO la verificación de la información, no se realiza de manera adecuada debido a que no se revisa la totalidad de las fichas y la supervisión es limitada. Según la reglamentación del IMAS (2004b) se debe revisar un 80% de las fichas y supervisar el 10%. No obstante, como se observa en el cuadro 21.4, en los últimos siete años y medio, solo se han revisado un 57% de las fichas y solo se han supervisado un poco menos del 4% de ellas como media y con disminuciones en los últimos años que reflejan un deterioro en el ya limitado control de calidad de la información. La triangulación, esto es, la separación de las funciones de levantamiento, digitación y revisión, es una práctica reciente y solo en la ficha futura (FIS – 2) estarán todos los actores del proceso identificados.

Uno de los problemas detectados para realizar la verificación de la información, la actualización de las fichas o la búsqueda de las familias para evaluar programas

específicos (Duryea y Morrison, 2004) reside en las dificultades de localización geográfica de las viviendas. El encuestaje no utiliza cartografía alguna y en su lugar utiliza direcciones "a la tica", con puntos de referencia que pueden desaparecer rápidamente. No existe una coordinación con el INEC, que cuenta con un sistema cartográfico a nivel de segmento censal, lo que podría darle mejor resultado a la hora de validar la información utilizando los croquis para el marcado y el seguimiento de las familias beneficiadas.

Tampoco existen evaluaciones o un control de calidad externo que indague y analice el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos responden a los planificados con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste. Este tipo de evaluaciones podrían ser llevadas a cabo por organismos como el INEC o MIDEPLAN. Con ello no solo se aprovecharía el conocimiento externo, lo que le daría más respaldo al sistema y mayor validez al indicador, sino que también podría convertirse en un factor de atracción de otras instituciones que ejecutan programas selectivos para utilizar el sistema.

CUADRO 21.4
COSTA RICA: FICHAS FIS REALIZADAS Y VERIFICADAS. 1999 – 2006

Año	Fichas Realizadas	Porcentaje de fichas realizadas		
		Revisadas	Supervisadas	Actualizadas
1999	72.498	59,9	4,7	0,0
2000	63.642	82,3	4,7	1,7
2001	51.110	77,0	4,2	12,6
2002	34.827	62,1	4,2	27,2
2003	35.440	45,1	4,0	38,4
2004	50.841	35,6	1,7	56,2
2005	43.630	41,4	2,3	53,3
2006*	22.485	27,0	3,1	55,7
Promedio	49.620	57,4	3,7	25,4

**/ A mitad del año.*

Fuente: SIPO al 13 de mayo del 2006

21.4.6. MAGNITUD Y DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES SIPO

Para determinar el tamaño relativo o incidencia de los pobres SIPO, se necesita una estimación externa de la población total del país que calificaría como pobre según el indicador SIPO. Por ello se acudió a la ENIG 2004 del INEC y se estimó para cada hogar el indicador SIPO (2000 y 2005) que les correspondería si llenaran la ficha FIS o la FIS-2, aplicando los modelos y homologaciones respectivas. En el cuadro 21.5 se presentan estos resultados a nivel de hogares y permiten obtener una primera aproximación a los grupos prioritarios, donde los dos primeros corresponderían a lo que se denominarán como pobres SIPO[8]. Estos grupos pasarían del 31% en el SIPO 2000 al 34% en el SIPO 2005, aumentando su peso en las zonas urbanas (del 20% al 28%) y reduciéndolo en las rurales (del 48% al 42%), aunque estas últimas siguen siendo más pobres.

En todo caso, ambas aproximaciones llevan a una población meta bastante alta si se compara con el tamaño relativo de los pobres por ingresos insuficientes que surgen de las encuestas de hogares (alrededor del 20%) y si se tiene en cuenta que la pobreza extrema es la prioridad del accionar del IMAS. Esto significa también que cuando el IMAS acepta para algunos programas el grupo prioritario 3, estaría ampliando su población meta al 59% (SIPO 2000) o al 55% (SIPO 2005) de los hogares del país, lo cual parece alejarlo bastante de su misión. En esta dirección parece necesario avanzar hacia una delimitación de los grupos prioritarios más acordes con el objetivo de la institución. Ello se torna paradójico pues las quejas dentro y fuera de la institución sobre el puntaje SIPO es que tiende a excluir muchos de las familias que los funcionarios consideran como pobres según su percepción subjetiva.

8 Para el SIPO 2005 no están definidos los umbrales por lo que se hizo una aproximación propia a través del análisis de conglomerados y buscando un tamaño relativo de pobres similar al del SIPO 2000.

CUADRO 21.5
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR GRUPOS PRIORITARIOS DEL ÍNDICE SIPO. 2004

Estratos del SIPO	SIPO 2000			SIPO 2005			Porcentaje Rural	
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	SIPO 2000	SIPO 2005
Todos los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	37,9	37,9
Grupos prioritarios	31,0	20,4	48,3	33,5	28,3	42,1	59,1	47,6
Prioridad 1	4,0	2,6	6,2	6,5	4,5	9,9	58,8	57,4
Prioridad 2	27,0	17,8	42,1	27,0	23,8	32,2	59,1	45,2
Grupos no prioritarios	69,0	79,6	51,7	66,5	71,7	57,9	28,4	33,0
Prioridad 3	28,3	38,1	12,3	22,1	15,8	32,3	16,4	55,5
Prioridad 4	40,8	41,5	39,5	44,4	55,9	25,6	36,7	21,9

Nota: Los límites superiores de corte utilizados para el SIPO 2005 son para la prioridad 1 de 41,57 (Urbano) y 31,18 (Rural); para la prioridad 2 de 51,19 (urbano) y 40,46 (Rural) y para el corte superior de la prioridad 3 de 60,44 (Urbano) y 49,51 (Rural).

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC.

21.4.7. COBERTURA DE LA BASE SIPO

La confrontación de la base de datos del SIPO 2000 con la estimación de la población meta según la ENIG, permite determinar la cobertura aparente del sistema. Como la base SIPO trabaja con familias y la base ENIG con hogares, la comparación pertinente es por personas[9]. Para ello, las

9 Esta diferencia entre las unidades de análisis, junto a diferencias de definición de lo que se considera como pobre, indica que no es correcto comparar los pobres SIPO con los Pobres ENIG para determinar la cobertura como se ha hecho en el pasado comparando las familias pobres del SIPO con los hogares pobres por ingreso de las EHPM del INEC (por ejemplo Víquez, 2005).

personas se agruparon en deciles según el valor del indicador de bienestar SIPO. Como se desprende del cuadro 21.6, el sistema tenía una base a mediados del 2006 que presentaba serios problemas de cobertura. Con una cobertura global equivalente al 12% de la población del país, el sistema tiene dentro de sus fichas vigentes, al 61% de las personas ubicadas en el 10% más pobre de los hogares según este indicador. Ya para el segundo decil la cobertura baja a una tercera parte (21%) y para el tercer decil se reduce a casi una sexta parte (13%). Si se toma en cuenta que los pobres SIPO corresponden aproximadamente al 30% de las personas, la cobertura acumulada entre ellos se ubicaría en torno a un tercio.

Dicho en otros términos, de los pobres según el IMAS, en la base del SIPO solo están registrados alrededor del 31% de ellos. Esta baja cobertura, impide usar la base actual como instrumento de priorización o como parte de políticas más activas que requieren buscar a los pobres, como ha sido la demanda reciente del programa Avancemos. Además, esta cobertura es menos de la mitad de la alcanzada por sistemas más consolidados como el chileno, aunque en ambos casos la cobertura es creciente entre más pobre sea el hogar, de modo que las menores diferencias se encuentran en el decil más pobre. Esta limitada cobertura en la base del SIPO, sugiere también la presencia de amplias diferencias geográficas en el registro de los pobres.

CUADRO 21.6
COSTA R0ICA: COBERTURA DEL SISTEMA SIPO POR DECIL. 2006

Rango de Puntaje SIPO	Con fichas FIS vigentes [1]		ENIG ajustado 2006		Chile [2]
	Familias	Miembros	Miembros	Cobertura	CAS - 2
Total País	152.340	528.008	4.416.953	12,0	35,4
Decil 1 (más pobre)	73.031	255.806	416.062	61,5	91,5
Decil 2	26.629	92.472	450.836	20,5	73,5
Decil 3	16.577	57.208	437.160	13,1	59,4
Decil 4	12.519	43.432	447.224	9,7	47,5
Decil 5	8.587	29.552	449.446	6,6	36,5
Decil 6	6.447	21.732	448.374	4,8	23,6
Decil 7	4.224	14.081	443.103	3,2	13,2
Decil 8	2.449	8.032	451.115	1,8	7,0
Decil 9	1.296	3.965	436.495	0,9	2,2
Decil 10 (más rico)	581	1.728	437.137	0,4	0,1
10 % más pobre	73.031	255.806	416.062	61,5	91,5
20% más pobre	99.660	348.278	866.898	40,2	82,3
30% más pobre	116.237	405.486	1.304.059	31,1	74,8
40% más pobre	128.756	448.918	1.751.283	25,6	68,0

1/ Al 3 de junio del 2006.
2/ Se refiere a familias y utiliza CASEN 98.

Fuente: Archivo Rangos, IMAS, estimaciones de los autores con base en la ENIG 2004 y Larrañaga (2005).

21.4.8. ERRORES DE FOCALIZACIÓN

Una forma de evaluar la capacidad de focalización del indicador SIPO es contrastándolo contra la posible población meta. El problema es determinar cuál es ella pues el índice SIPO busca identificar los pobres según un indicador proxy del bienestar material. Por ello se compara la población pobre según el SIPO (prioridad 1 y 2) con estimaciones alternativas de pobreza como

las mostradas en el cuadro 21.1. Como a los hogares de la ENIG se le ha estimado el indicador SIPO, es posible determinar los errores potenciales, en ausencia de errores de captación de la información, esto es, suponiendo que la información captada es correcta, y en ausencia de selección de beneficiarios que no cumplan con el puntaje, situación que es posible pues el IMAS otorga cierta flexibilidad a los funcionarios para otorgar beneficios aunque se supere el umbral. El cuadro 21.7 presenta los errores de exclusión y las filtraciones asociadas con distintas aproximaciones metodológicas de la pobreza. Los resultados reflejan que, con excepción del método de las NBI, el índice SIPO 2005 muestra una mayor capacidad de focalización.

CUADRO 21.7
COSTA RICA: ERRORES DE FOCALIZACIÓN CON SIPO 2000 Y SIPO 2005

Metodología	Errores de Focalización	
	Exclusión [1]	Filtración [2]
Pobres por ingresos (LP)		
SIPO 2000	26,1	39,1
SIPO 2005	6,7	29,0
Pobres por consumo (NBI)		
SIPO 2000	41,6	41,3
SIPO 2005	44,5	48,5
Pobres por ambos (MIP)		
SIPO 2000	40,9	19,2
SIPO 2005	34,8	17,7

1/ Porcentaje de pobres de cada método no clasificado como pobre SIPO.
2/ Porcentaje de no pobres de cada método clasificado como pobre SIPO.

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC.

Con relación a los pobres por ingreso, este índice mostraría un error de exclusión muy limitado, pues solo el 7% de los pobres por ingreso no se considerarían como pobres SIPO 2005, contra el 26% que excluía el SIPO 2000. Del mismo modo, las filtraciones se reducirían 10 puntos porcentuales al pasar del 39% del índice anterior al 29% en el índice SIPO 2005. En el caso del método integrado, los errores de exclusión se reducen cerca de 6 puntos porcentuales pese a que siguen siendo elevados (35%) y las filtraciones, pese a perder solo un punto porcentual, se ubican bajo el 18%. En el caso del método de las necesidades básicas insatisfechas, al mantenerse con los mayores y crecientes errores de exclusión e inclusión, sugiere que resulta una metodología de aproximación de la pobreza que guarda menos relación con el método del puntaje asociado con el indicador de bienestar SIPO.

Volviendo a los pobres por ingresos insuficientes, los menores errores de exclusión e inclusión asociados con el índice SIPO 2005 significa tanto una la incorporación más amplia de los pobres por ingresos, como su concentración en los estratos de ingresos más bajos. En efecto, como se observa en el cuadro 21.8, el error de exclusión del 7% se debe a que el índice SIPO 2005 incluye a la totalidad de los pobres extremos por ingreso y al 90% de los pobres no extremos. La baja filtración, no solo se debe a que de los pobres según el índice SIPO 2005, el 71% es además pobre por ingreso, sino que del 29% restante, dos tercios corresponden a los grupos vulnerables. Esto significa que el 91% de los pobres SIPO 2005 o son pobres por ingreso o son grupos con alta vulnerabilidad a caer en pobreza por ingreso. Con ello, se reducen marcadamente las posibilidades de incorporar a grupos medios dentro de la población meta del IMAS.

CUADRO 21.8
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES SIPO POR ESTRATO. 2004

Estrato de Ingreso Per Cápita [1]	Distribución Simple		Distribución Acumulada		Incidencia [2]	
	SIPO 2000	SIPO 2005	SIPO 2000	SIPO 2005	SIPO 2000	SIPO 2005
Todos los hogares [3]	100,0	100,0			31,0	33,5
Pobres Extremos	22,3	22,6	22,3	22,6	91,4	100,0
Pobres No Extremos	38,6	48,4	60,9	71,0	66,6	90,4
Grupo Vulnerable	19,9	20,4	80,9	91,4	42,6	47,3
Grupo Medio	18,7	8,5	99,6	99,9	14,5	7,1
Grupo Acomodado	0,4	0,1	100,0	100,0	0,6	0,2

1/ Según ingreso familiar per cápia sin alquiler imputado y sin ajuste.

2/ Porcentaje sobre el total de cada categoría.

3/ Pobres extremos (ingreso menos costo canasta alimentos), pobres no extremos (ingreso menos costo canasta ampliada), grupo vulnerable (resto hasta completar quintil 2), grupo medio (quintiles 3 y 4) y grupo acomodado (quintil 5).

Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC.

21.4.9 . ¿CÓMO FUNCIONA EN LA PRÁCTICA LA FOCALIZACIÓN DEL IMAS?

Los errores de focalización medidos anteriormente son teóricos o potenciales, en el sentido de que se calculan bajo el supuesto que el IMAS está en capacidad de atender a la totalidad de los pobres SIPO y que estos están identificados en la base del sistema. En la práctica, el IMAS solo atiende a una fracción reducida de los pobres, por lo que los errores de exclusión son mucho más amplios de los señalados previamente. La ENIG señala que menos del 10% de los hogares pobres por ingreso recibieron una ayuda del IMAS en el 2004.

Para analizar cómo está funcionando la focalización en la práctica, se recurrió a la ENIG del 2004 y a la ENISO de 1992 para estudiar cómo se distribuyen los beneficiarios del IMAS por estratos de ingreso ya que ambas encuestas indagaron si se recibía o no algún tipo de beneficio de

esta institución. Como los niveles de pobreza de ingresos difieren en esos dos años, se utilizan quintiles de ingreso familiar per cápita para uniformar y posibilitar la comparación en el tiempo. Según se desprende del cuadro 21.9 los programas del IMAS, vistos en conjunto, se encuentran bien enfocados y este enfoque mejora en el tiempo, lo cual puede atribuirse parcialmente al SIPO.

Un tema adicional es si este enfoque de los programas del IMAS es superior al obtenido por otros programas que utilizan sistemas de selección diferentes y de menor costo. De la información incorporada en este cuadro se desprende que los programas del IMAS se encuentran entre los mejor enfocados, aunque este resulta similar al de otros programas con sistemas menos sofisticados y costosos.

CUADRO 21. 9
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS SELECTIVOS POR QUINTIL. 2004

Programa	Quintiles de ingreso familiar per cápita sin alquiler imputado ni ajustes						Índice de Focalización [1]
	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
IMAS							
1992	100,0	55,5	24,5	12,0	8,0	0,0	-0,51
2004	100,0	65,3	22,0	10,0	1,0	1,6	-0,59
CCSS							
Aseguramiento Estado	100,0	68,2	17,8	9,6	2,8	1,6	-0,59
Régimen no Contributivo	100,0	53,8	23,0	11,1	10,3	1,8	-0,47
MEP							
Bono Escolar	100,0	67,1	24,8	5,3	2,0	0,9	-0,62
Becas FONABE	100,0	49,7	27,7	15,7	3,7	3,3	-0,47
Comedor Escolar	100,0	41,4	26,0	18,3	10,6	3,7	-0,36
Transporte escolar	100,0	39,3	29,6	18,5	10,8	1,8	-0,38
MS (Centros Infantiles)	100,0	55,0	22,0	13,0	9,1	0,9	-0,48
BANHVI (BFV)	100,0	27,4	24,7	24,3	18,7	4,9	-0,20

1/ Varía entre -1 y 1, si es negativo favorece más a los pobres y entre más se acerque a -1 más focalizado es el programa.
Fuente: Estimaciones de los autores con base en la ENIG-2004 del INEC y la ENISO-1992.

21.5. CONCLUSIONES

El Sistema de Información sobre la población Objetivos (SIPO) es implementado por el IMAS a partir de esfuerzos discontinuos en el tiempo, lo que ha impedido establecer un registro completo y actualizado de la población objetivo. Solo ha logrado una cobertura parcial de su población meta, alrededor de un tercio, con pérdidas de vigencia de la información significativas, que la institución no ha podido actualizar. Con una cobertura parcial y reaccionando contra demanda, el SIPO se utiliza básicamente como un instrumento de selección o calificación de los que llegan a solicitar acceso a los distintos programas que se ofrecen reactivamente y reduce su potencial con fines analíticos.

Pese a ello se ha ido consolidando una estructura institucional (humana, equipos, plataforma informática, base de datos) importante que debe potenciarse para consolidar los esfuerzos hasta ahora realizados y garantizar de ese modo también el rendimiento de los recursos gastados en el proceso. Entre las fortalezas del sistema, se deben destacar tanto el establecimiento de un sistema estandarizado y automático de calificación que reduce el clientelismo y las arbitrariedades, como su interacción con los sistemas de atención de beneficiarios efectivos y de uso de los recursos presupuestarios que posibilitan un accionar institucional más transparente y eficiente. Desgraciadamente, no se está aprovechando plenamente, las opciones del sistema para la divulgación, el seguimiento y la evaluación de la labor institucional.

Esto no significa que no existen áreas que se deben fortalecer. En particular, el control de la calidad de la información que se ingresa al sistema debe reforzarse. El uso de la familia como unidad de análisis genera no pocas dificultades y la ausencia de una cartografía como parte del sistema de recolección de la información es otra de las carencias observadas. Tampoco existe evidencia de que se esté logrando minimizar los costos del programa, costos que son difíciles de determinar.

Si bien el SIPO no pretende aproximar la pobreza por insuficiencia de ingresos, si muestra una amplia capacidad potencial de inclusión de los hogares más pobres por ingreso (limitados errores de exclusión). No obstante, aún en la situación ideal de una base completa de todos los pobres SIPO, entre el 40% (SIPO 2000) y el 30% (SIPO 2005) de los ubicados por el SIPO dentro de los grupos prioritarios no corresponderían a pobres por ingresos (errores de

inclusión o filtraciones), aunque la mayoría de los incluidos calificaría dentro de los grupos vulnerables en SIPO 2005 que refleja un mejor enfoque pero que falta implementar.

En la práctica, los programas del IMAS vistos en conjunto se encuentran entre los mejor enfocados por estratos de ingreso dentro de los programas sociales selectivos existentes. Ello puede ser atribuido en parte al SIPO aunque también puede ser fruto de un proceso de autoselección de la población que acude a la institución. En mejor enfoque, si bien no es mucho mayor que otros programas que utilizan sistemas más simples y baratos, si se observan mejoras en el tiempo que pueden hacer rentable (costo efectivo) el sistema, pero requiere monitorearse.

Dos parecen ser los desafíos principales en torno al SIPO. Uno, cómo consolidarlo dentro del IMAS como su mecanismo básico de selección y caracterización de la población beneficiada, lo que pasa por precisar el objetivo final del accionar del IMAS, y otro, cómo hacer que las otras instituciones que desarrollan políticas selectivas se puedan aprovechar de este esfuerzo. Recuérdese además, que el IMAS cuenta con una mayor cobertura efectiva en este segmento poblacional por lo que las nuevas inclusiones también serían menores.

En cualquiera de los posibles rumbos de consolidación del SIPO, como base limitada para selección para políticas reactivas o contra demanda, o base amplia para priorización en políticas proactivas, existen una serie de tareas inmediatas que el IMAS debe emprender. En primer lugar, debe volver totalmente explícitos y transparentes los costos del sistema, estableciendo estrategias para buscar su minimización. En segundo lugar, debe fortalecer el control de calidad de la información que se ingresa, estableciendo, controlando e identificando claramente los responsables de las diferentes tareas involucradas y buscando auditorías externas. En tercer lugar debe incorporar la cartografía censal en el levantamiento de la información para facilitar la actualización y el seguimiento de los hogares. En cuarto lugar, dentro de la revisión actual del SIPO debe pasarse del enfoque de familia al enfoque del hogar. En quinto lugar debe implementar la FIS-2 y el SIPO 2005 que tiene una mayor capacidad de enfoque, para lo cual debe completarse la programación requerida, definir los umbrales de pobreza y establecer el procedimiento de muda de un sistema al otro.

En una perspectiva más mediata, se debe avanzar en la interconexión de bases institucionales, particularmente de la CCSS incluyendo la información de los EBAIS, para reducir los costos de verificación cargados a los beneficiarios potenciales y se debe establecer la ruta crítica para llevar a una nueva revisión del modelo de puntaje SIPO que involucre plenamente al INEC. Esta nueva actualización debe sustentarse en un módulo especial en la EHPM que incorpore variables que permitan aproximar directamente, tanto la pobreza como la vulnerabilidad y la exclusión social.

El segundo gran desafío se refiere a la forma en que las instituciones del sector de Promoción Asistencia Social pueden aprovechar este sistema. Como se ha señalado, cada programa selectivo tiene su propio sistema de selección que, con mayor o menor desarrollo, enfatiza las características propias que se buscan apoyar o revertir. En esa medida, pensar en un sistema único de selección de beneficiarios parece poco práctico e innecesario y la transversalización del SIPO poco real. En lo que si puede colaborar el SIPO, es en el ordenamiento de la fila, esto es, como instrumento de priorización. En este contexto, cada programa identifica a su población meta, con métodos más o menos sofisticados, y los atiende en el orden establecido con base en el puntaje SIPO obtenido. Este uso requiere que el SIPO cuente con una base que tenga una amplia cobertura y que esté en capacidad de incorporar rápidamente a aquellas familias cuyos miembros han sido seleccionados por otros programas selectivos y que no se encuentren en la base. Un segundo aporte del SIPO a los programas selectivos es en la identificación de beneficiarios potenciales. Este aporte, al igual que el anterior, solo es realmente útil en el contexto de un SIPO con una base de pobres lo más completa posible.

Un tema adicional sobre los posibles usos del SIPO es como base de beneficiarios efectivos de los distintos programas selectivos del sector de Promoción y Asistencia Social o lucha contra la pobreza. Este uso se aplica actualmente a los beneficiarios del IMAS, si se combina con el SABEN, que es en última instancia que lleva esa información. Una base de beneficiarios de todos los programas selectivos, adicionales a los del IMAS, parece requerir de otro esfuerzo institucional diferente y debería construirse en la rectoría del sector de lucha contra la pobreza a partir de las bases de beneficiarios de cada programa.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (BM). (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La pobreza.* Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Banco Mundial (BM). (2000). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000: La lucha contra la pobreza.* Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Behrman, Jere R. (2001). *Focalización de la Protección Social a los Pobres: ¿Cuáles Son Los "Tradeoffs"?.* Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

Boltvinik, Julio. (1992). *"El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo".* Comercio Exterior, Vol. 42, No. 4, pp.: 354 – 365.

Carmona, Keylor, Ramos, Mario y Sánchez, Fernando. (2004). *Dimensión espacial de la pobreza, distribución del ingreso y polarización social en Costa Rica incorporando el principio de la línea de ingreso, período 2000 – 2001.* Tesis para optar al título de licenciatura en Economía de la Universidad de Costa Rica.

Coady, David; Grosh, Margaret y Hoddinott, John. (2004). *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencia.* Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Contraloría General de la República (CGR). (2006a). *Utilización del sistema de información de la población objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el sector social.* Informe No. DFOE – SO – 11- 2006. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales. Mimeografiado.

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart. (1995). *Two Errors of Targeting.* En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editores): Public Spending and the Poor. Theory and Evidence. Washington, D. C., Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.

Duryea, Suzanne y Morrison, Andrew. (2004). *The effect of conditional transfers on school performance and child labor: Evidence from an ex-post impact evaluation in Costa*

Rica. Working Paper. No 505. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

Elizondo, José Rafael, Poltronieri, Jorge, Villalobos, William. (2000). *Actualización del Modelo Estadístico para el calculó del puntaje: Construcción del Modelo SIPO-2000*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mimeografiado.

Elizondo, José Rafael, Poltronieri, Jorge, Villalobos, William. (2001). *"Medición de la pobreza en el SIPO: desarrollo del método del puntaje"*. Economía y Sociedad, No. 17, setiembre- diciembre, pp 5-17.

Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group). (2006). *Compendium of best practices in poverty measurement*. Santiago: Chile. Naciones Unidas.

Garnier, Leonardo; Roberto Hidalgo; Guillermo Monge y Juan Diego Trejos. (1991). *Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica.* San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

González, Maria Elena. 2004. *Índice de Rezago Social. En: Rosero, Luis, Costa Rica a la Luz del Censo (2000). San Jose: Costa Rica, Centro Centroamericano de Población (CCP)* Universidad de Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Grosh, Margareth (editora) (1994). *From Platinudes to practices: Targeting social; Programs in Latin America*. Washington: World Bank.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2002). *Reglamento para regular la Administración, el funcionamiento y el uso de la información del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*. Área Sistemas de Información Social (ASIS). Mimeografiado.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2004a). *Manual para la aplicación de la ficha de información social (FIS) y ficha de información social de personas institucionalizadas y sin domicilio fijo (FISI)*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social. Área Sistemas de Información Social. Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Mimeografiado.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2004b). *Manual de revisión, supervisión y evaluación de la digitación de la FIS/FISI*. San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social. Área Sistemas de Información Social. Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO). Mimeografiado.

Jiménez, Roberto y Vivian Milosavljevic, (1994). *Modernización de la Ficha SISBEN de Estratificación Social*. Tomo I Metodología para la evaluación de la capacidad discriminatoria de la Fichas SISBEN. Tomo II. Calibración del Modelo SISBEN. El nuevo modelo Consultaría PNUD. IMAS. Mimeografiado.

Johannsen, Julia. (2006). *Operacional Poverty Targeting in Peru-Proxy means testing with non-income indicators*. En International Poverty Centre, Working Paper No. 30. October. Estados Unidos; New York. United Nations Development Programme (UNDP).

Kaztman, Ruben. (1989). *"La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo"*. Revista de la CEPAL: 37. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Larrañaga, Osvaldo. (2005.) F*ocalización de programas sociales en Chile: el Sistema CAS*. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 528. Washington, D. C. , Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Méndez, Floribel, Trejos Juan Diego. (2004). *Costa Rica: Un mapa de carencias criticas para el ano 2000*. En: Rosero, Luis, Costa Rica a la Luz del Censo 2000. San Jose: Costa Rica, Centro Centroamericano de Población (CCP) Universidad de Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2001). *Índice de Desarrollo Social*. San José, Costa Rica. MIDEPLAN, Serie de Estudios Especiales, No. 3.

Montero, Sari y Manuel Barahona. (2003). *La estrategia de Lucha contra la pobreza en Costa Rica: institucionalidad, financiamiento, políticas y programas*. Serie Políticas Sociales No. 77. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Presidente de la República, Ministro de Trabajo y Seguridad Social. (2006). *Decreto*

de transversalización del SIPO. Nº 33079-MTSS, La Gaceta 89-10 Mayo-2006, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ramírez, Fernando, Villegas, Greibin, Pacheco, Carlos, Elizondo, Rafael. (2006). *Informe: Manual para programación, Modelo SIPO-2005*. Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social: Eje Sistemas de Información para la Acción Social. Mimeografiado.

Ramírez, Fernando, Villegas, Greibin, Pacheco, Carlos. (2006). *Informe: Actualización y desarrollo del Modelo Estadístico para el calculo del Puntaje: Construcción del Modelo SIPO-2005*. Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): Subgerencia de Desarrollo Social: Eje Sistemas de Información para la Acción Social. Consultora: Comercio y Desarrollo SA Mimeografiado.

Raczynski, Dagmar (editora) (1995). *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina; Programas, Instituciones y Recursos*. Santiago, Chile: CIEPLAN y BID.

Savedoff, William, (1998). *La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina*. Washington, D. C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

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).

Sen, Amartya. (1995). *The political Economy of Targeting*. En Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (editors): Public Spending and the Poor. Theory and Evidence. Washington, D. C., Estados Unidos de América: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.

Sen, Amartya. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: OIT, Clarendon Press.

Sojo, Ana. (1994). *Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN. Documento LC/R: 1476*. Santiago. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeografiado.

Sojo, Ana. (1990). *"Naturaleza y selectividad de la política social".* Revista de la CEPAL, No. 41, pp. 183-199.

Trejos, Juan Diego, (1995). *Costa Rica: La respuesta estatal frente a la pobreza, instituciones, programas y recursos.* En Raczynski, Dagmar (editora) Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina; Programas, Instituciones y Recursos. Santiago, Chile: CIEPLAN y BID.

Trejos, Juan Diego. (2006a). *Pobreza y Gasto público social en Costa Rica.* San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Trejos, Juan Diego. (2006b). *Poverty and Social Protection in Costa Rica. Final Report. Prepared as a background paper for the World Bank Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction, Report* No. 35910-CR, June 30, 2006.

Víquez, Roxana. (2005). *Sistema de Identificación de la Población objetivo: SIPO en Costa Rica.* Working Paper. No 530. Washington, D. C., Estados Unidos de América: BID. Serie de Documentos sobre la Protección Social.

Universidad de Costa Rica, (1999). *Crónicas de un T.C.U. 1ª. ED.* San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Acción Social y Escuela de Administración Pública.

Zevallos, José Vicente (editor). (1997). *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe.* Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

COSTA RICA LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA POBREZA INSTITUCIONES, PROGRAMAS Y RECURSOS

22

*Juan Diego Trejos**

22.1. INTRODUCCIÓN

El alivio de la pobreza es un imperativo moral, político y económico, esencial para garantizar el desarrollo sostenido de una sociedad en el largo plazo. El Estado Costarricense históricamente lo ha entendido así, al emprender acciones buscando que el crecimiento económico sea acompañado de un mejoramiento efectivo en las condiciones de vida de los estratos de menores ingresos. Esta tradición ha sido apoyada y reforzada por un sistema político estable y concertador.

En este documento se analiza la respuesta estatal al combate de la pobreza en el ámbito de la política social, poniendo énfasis en tres programas que cubren distintas áreas de intervención. Estos programas son el de Informática Educativa, los Talleres Públicos de Capacitación-Producción y el Cupón Alimentario. Con este análisis se busca extraer lecciones concretas de política tanto para el país como para la región.

22.2. LA POLÍTICA SOCIAL EN COSTA RICA

El decenio de los cuarenta marca el inicio de la institucionalización de la política social, al ampliarse el marco legal para que el Estado intervenga en la prestación de servicios sociales masivos en campos distintos a la educación y la salud, que hasta entonces habían sido sus principales áreas de acción (Trejos, 1991). Producto de la concertación entre la Iglesia Católica, el Partido Comunista, y

* Una versión de este capítulo fue publicado en Dagmar Raczynski (editora): Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos. Santiago, Chile: CIEPLAN y Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. Se agradece la colaboración de Xinia Picado, Inés Sáenz y Adrián Rodríguez.

la administración Calderón (1940/44), se crean la Universidad de Costa Rica (UCR), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y se aprueban las Garantías Sociales y el Código de Trabajo, elementos que configuran el marco institucional de la política social hasta principios de los años cincuenta.

22.2.1. LAS CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Sin embargo, no es sino hasta después de la guerra civil de 1948 que se configura un estilo de desarrollo en el que se busca el complemento explícito entre el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Dicho estilo de desarrollo implicó la introducción de reformas institucionales, económicas, y sociales. La reforma institucional buscó tecnificar y profesionalizar al Estado, incluida la abolición del ejército, y consolidar la democracia. La reforma económica se orientó a darle al Estado un papel protagónico en la modernización y diversificación de la agricultura, y la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones. La reforma social se encaminó a ampliar el horizonte de acción de la política social, mediante la creación de nuevas instituciones, con autonomía administrativa y financiera dentro del sector público, y el fortalecimiento de las instituciones y programas existentes (Garnier e Hidalgo, 1991).

De los años cincuenta al final de los setenta

Este estilo de desarrollo dio resultados positivos durante 30 años, aunque es posible distinguir dos etapas. La primera cubre los decenios del cincuenta y del sesenta. En lo económico esta etapa corresponde al auge del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones dentro de un mercado regional. En lo social, se busca como meta universalizar la cobertura de los servicios prestados por el Estado, especialmente educación y salud. Intentos por crear programas sociales que favorecieran en mayor medida, aunque no exclusivamente, a los estratos de bajos ingresos se dan con la creación de instituciones autónomas en diversos campos. Sobresalen el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

La segunda etapa comprende al decenio de los setenta. En lo económico se caracteriza por el agotamiento del estilo de crecimiento, que empieza a encontrar sus límites estructurales, amplificados por la crisis energética primero y por la crisis de deuda más tarde[1]. En lo social, a los esfuerzos por concretar la universalización de los programas de salud y educación, se sumaron esfuerzos pioneros de "focalización" del gasto social[2]. Las dos acciones más importantes fueron la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971 para atender directamente los problemas de la pobreza, y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974. Este fondo, que antecede en más de una década a los actuales fondos de inversión social y que ha movilizado más de $US 1000 millones desde entonces, permitió crear nuevos programas de apoyo a los pobres o fortalecer los existentes[3].

Los programas de lucha contra la pobreza surgen así dentro de un contexto de crecimiento económico, con una concepción de complementariedad con las políticas sociales universalistas y como respuesta a evidencias, no totalmente sistematizadas, de que no toda la población estaba accediendo efectivamente a los programas sociales ni beneficiándose en igual medida del crecimiento alcanzado. El énfasis se pone en las áreas de salud y educación, que apoyan directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa inicial de desarrollo, incrementando su potencial a largo plazo.

El decenio de los ochenta.

El inicio de esta década marca la ruptura del estilo de desarrollo que se había venido siguiendo. La crisis económica primero y los programas de estabilización y cambio estructural después, llevan a un primer plano la necesidad de la compensación, para aliviar los costos de la crisis y del ajuste. Este giro del desarrollo social hacia la compensación sentó las bases para un cambio en la concepción de la política social, que se profundiza al inicio de los años noventa.

---

1 Durante este decenio la economía siguió creciendo, aunque a un ritmo menor y los problemas generados por la crisis energética y de la deuda fueron percibidos y enfrentados en un primer momento como situaciones coyunturales, en tanto que los síntomas de agotamiento del estilo de crecimiento fueron ocultados por el los altos precios del café durante la segunda mitad de la década.

2 Estas acciones se iniciaron durante la tercera y última administración de José Figueres (1970/74) cuyo lema fue la "guerra a la miseria".

3 Una descripción de las características de FODESAF se encuentra en Trejos, et. al. (1993).

La crisis económica implicó, entre 1980 y 1982, una merma de los recursos reales de las instituciones sociales, que condujo a un deterioro de la calidad de los servicios más que a una reducción en su cobertura (Sanguinetty, 1988a y 1988b; Banco Mundial, 1990). La Administración Monge (1982/86) enfrentó la crisis con un proceso de estabilización heterodoxo, que incluía programas de apoyo a los pobres dentro de un plan de compensación social, que captó recursos externos e internos para financiar un programa temporal de ayudas en alimentos, un programa de subsidios por empleo y programas de apoyo productivo a los pobres, que se dirigieron tanto al sector informal urbano (crédito y capacitación) como al sector campesino (crédito y alimentación).

Es en este contexto que surgen los Talleres Públicos. Este proceso también contempló la protección y fortalecimiento de las instituciones sociales. Se incrementaron los recursos buscando compensar la reducción sufrida durante la crisis, se emprendieron acciones para mejorar la eficiencia administrativa y la coordinación interinstitucional e intersectorial. La coordinación era importante en un sector público que había crecido por la vía de la creación de instituciones especializadas con autonomía administrativa y en no pocos casos con independencia financiera. Estos esfuerzos surgen desde los años setenta con la creación de las presidencias ejecutivas en cada institución autónoma y del sistema nacional de planificación, pero no es sino hasta 1983 que se avanza con la creación de Consejo Social. Este es presidido por el Segundo Vicepresidente de la República, quién se transforma en la "Autoridad Social" y es formado por los ministros del sector social, junto al de Planificación y al de la Presidencia como asesores. La creación de este consejo va acompañado de una sectorización que se mantiene hasta el presente, donde los ministros de cada subsector social (Salud, Educación, Trabajo, Vivienda y Cultura) se transforman en sus rectores[4]. Este consejo si bien ha logrado mejorar los canales de coordinación al interior del sector social y la comunicación con el sector económico, sigue dependiendo de la fuerza política relativa de los actores involucrados por lo que queda aún mucho que avanzar.

Durante la Administración Arias (1986/90), el énfasis en lo económico se centró en el cambio estructural, promoviendo un sector exportador no tradicional a

4 Esto es posible gracias a que la ley General de Administración Pública, aprobada en 1979, introduce un régimen jurídico que fortalece la acción directiva del Gobierno en particular sobre los entes descentralizados.

mercados fuera del área centroamericana. En el ámbito de la política social se continúan los esfuerzos por mejorar la eficiencia de las instituciones sociales, incluyendo experiencias de descentralización y uso de administradores privados en el sector salud y mejoras en la selectividad geográfica de los programas de nutrición. En este período surgen dos programas de apoyo a los pobres que se caracterizan por un mayor papel del sector privado en su ejecución, el Bono Familiar para la Vivienda (BFV) que busca ampliar las posibilidades de la población pobre para acceder a casa propia y el Programa de Informática Educativa (PIE), que busca subsanar el deterioro en la calidad de la educación básica y reducir las brechas entre estratos de ingresos. En el ámbito laboral y siguiendo esquemas más tradicionales se reactiva el subsidio por empleo y se inicia en el MTSS otro programa de apoyo crediticio a la microempresa.

Los años noventa.

Este decenio se inicia con el arribo de la Administración Calderón (1990/94). En el ámbito económico implicó una aceleración y profundización de las reformas de cambio estructural. En el ámbito social se promovió una contracción de la política social tradicional, y del Estado en general, un incremento del asistencialismo como política de lucha contra la pobreza, aunque asignando menos recursos, un mayor protagonismo de los organismos internacionales en su formulación y la búsqueda de un mayor espacio para el sector privado[5]. Poco se avanzó sin embargo en los esfuerzos por descentralizar la acción de las instituciones, aunque se desarrollaron propuestas en esa dirección[6]. Se establece el Cupón Alimentario, el Bono Escolar y el BFV se transforma de un crédito subsidiado a un regalo. Esta orientación implica una nueva concepción, en el ámbito costarricense, de que el gasto social debe ser totalmente focalizado hacia los pobres, aunque sin avances sustantivos en la práctica y con una escasa capacidad de generar propuestas propias.

---

5 Ello se concreta en proyectos de ley como la ley de Democratización Económica del Sector Público, que busca posibilitar el suministro privado de los servicios sociales sustantivos en educación y salud. Esta ley no ha recibido aún el aval legislativo.

6 Es el área de la salud donde más se ha avanzado con propuestas de reforma apoyadas con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). Las reformas buscarán fortalecer el papel rector del Ministerio de Salud (MS), cuyo financiamiento del BID se aprobó en diciembre de 1993, readecuar el modelo de atención con un énfasis en la prevención y atención integral y la descentralización de la CCSS. Esto último con el apoyo financiero del BM y en proceso de negociación.

22.2.2. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Una esperanza de vida de 75 años, una mortalidad infantil de 15 por mil y un alfabetismo adulto del 93 por ciento, indican que Costa Rica ha alcanzado un conjunto de indicadores sociales que se acercan más a los mostrados por los países industrializados y superiores para su escala de desarrollo económico (PNUD, 1993). El éxito es más claro si se contrastan estos guarismos con los del resto de América Central, países con los que comparte un mismo territorio y un mismo modelo económico. En ellos, la esperanza de vida es de 64 años, la mortalidad infantil supera los 54 por mil y el alfabetismo adulto llega apenas al 67 por ciento. La comparación permite destacar el papel diferenciador que puede jugar el Estado, en particular con una política social activa, aunque una mayor homogeneidad étnica y cultural y una favorable relación población/tierra son también factores explicativos de estos resultados (Lizano, 1990).

22.2.3. LOS RECURSOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Como la provisión de los servicios sociales ha descansado casi exclusivamente en el Estado, la importancia asignada a la política social puede aproximarse por la magnitud de los recursos públicos comprometidos a esos fines[7].

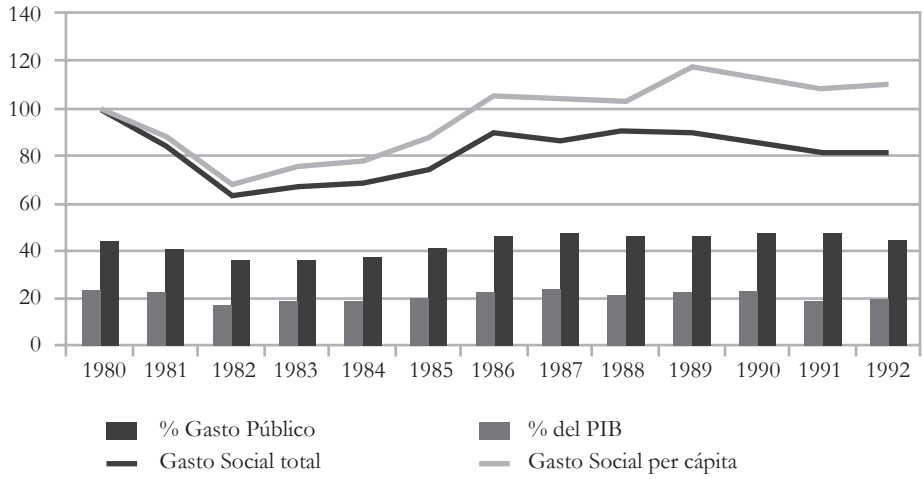
22.2.4. LA MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL.

En 1992, el gasto público social alcanzó los $US 1230 millones para un monto per cápita de $US 390, lo que equivale al 19 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y al 44 por ciento del gasto público total. El Gráfico 22. 1 muestra la evolución a partir de 1980. Se desprende de él que el gasto público social se reduce drásticamente durante la crisis de

7 En el anexo B se detallan las fuentes existentes, las instituciones incorporadas y los pasos seguidos para construir una serie comparable de gasto social. Este incluye la totalidad del gasto público dedicado a servicios sociales, incluyendo concesión neta de préstamos y gastos de capital, según la clasificación funcional, esto es, salud, educación, seguridad social, vivienda y servicios culturales.

principios de los ochenta, tanto en términos reales como en relación al PIB y al gasto público total. Entre 1980/82 el gasto social se redujo a un ritmo anual del 18,5 por ciento, por encima del 9,4 por ciento que lo hizo el gasto público total o del 4,8 por ciento en que se redujo el PIB. Este deterioro se da en ausencia de un ajuste fiscal pues el déficit se expande hasta el 9 por ciento del PIB en 1982.

GRÁFICO 22.1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL 1980-1992



Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco Central y Segunda Comisión para la Reforma del Estado

A partir de 1983 empieza la recuperación, creciendo a un ritmo medio anual del 12,4 por ciento hasta 1986, donde supera los guarismos de 1980, tanto en términos reales, como en relación al gasto público total. Luego se mantiene estable en términos reales hasta 1989, con una expansión media del 3,8 por ciento, dentro del marco de fuertes acciones para reducir el desequilibrio fiscal. El gasto social parece haber sido un componente prioritario dentro de las políticas de ajuste en ese decenio. Sin embargo, a partir de 1990 ese patrón se quiebra. Dentro de un marco de crecimiento económico, se produce un ajuste fiscal muy fuerte, en magnitud y velocidad, que afecta desproporcionadamente a los gastos sociales. En este lapso, la política social pierde prioridad y se torna subsidiaria de la política económica[8]. A pesar de ello, en 1992 el gasto social representa en términos reales un 11 por ciento más que su valor en 1980 y un mayor peso dentro del gasto público total, no así con relación al PIB. En términos per cápita la evolución es similar, con la diferencia que no logra en ningún momento recuperar los niveles reales de 1980. Al final del período el gasto social per cápita resulta un 20% inferior al que existía 12 años atrás[9].

La estructura y evolución sectorial del gasto social mostrada en el Cuadro 22.1 no refleja a nivel de macrosectores sociales cambios significativos en su composición. El sector salud mantiene su predominio y en conjunto con educación, siguen siendo responsables de cerca de dos terceras partes del gasto social, evidenciando que la prioridad en programas universales que buscan la formación de recursos humanos no ha cambiado sustantivamente. Sin embargo, visto en términos per cápita la evolución el Gasto Social evidencia un deterioro acumulado importante y grandes cambios al interior de los macrosectores y en el tiempo[10]. Los gastos sociales per cápita en educación fueron en 1992 un 17 por ciento menores a los producidos en 1980. El sector más afectado es la educación secundaria, área que se torna

8 En términos per cápita y utilizando otros deflactores de precios, el divorcio entre la evolución de la economía y el gasto social, se empieza a percibir desde 1987. Ver anexo B.

9 La comparación con el año 1980 puede ser engañosa, pues ese año marca el final de 30 años de fuerte crecimiento económico y un lustro de "boom" económico generado por altos precios del café. En esa medida puede corresponder a niveles no sostenibles de gasto.

10 Si bien es cierto que una reducción del Gasto Real no significa automáticamente ni inmediatamente una reducción de los servicios pues puede estar acompañado de mejoras en la eficiencia, estas restricciones si han sido mayores en los gastos de capital. Este proceso de desinversión tiene resultados mediatos muy significativos.

crítica pues es acompañada en este lapso por un descenso en la ya baja escolaridad.

En el sector salud, la pérdida acumulada es mayor (20 por ciento) y concentrada mayoritariamente en la Atención Primaria[11]. Ello podría explicar la aparición a finales de los ochenta de enfermedades ya prácticamente erradicadas, prevenibles por vacunación o por control del medio ambiente. En el sector de Seguridad Social también se evidencian muestras de deterioro con una caída acumulada del 24 por ciento que se concentra en los programas de atención a los grupos vulnerables[12]. Por el contrario, en el ámbito de los programas de vivienda, los subsidios directos, en particular el BFV explican su mejor evolución y como se verá a continuación permiten que los pobres mantengan su participación global en el gasto social.

11 Por Atención Primaria se considera el gasto del MS y sus instituciones adscritas pues ahí se concentra este tipo de servicio en particular a partir de 1979 en que concluye el traspaso de hospitales a la CCSS. No obstante esta es solo una aproximación gruesa pues el MS continúa con algunos servicios curativos y la CCSS ha estado apoyando con insumos la atención primaria del MS.

12 Aquí se incluyen las instituciones y programas que atienden exclusivamente a los niños abandonados o maltratados, las madres solas, los ancianos, los discapacitados, los indígenas y a los pobres en general.

CUADRO 22.1
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA, 1980-92
(CIFRAS RELATIVAS)

Indicador	Tasa media de Variación Anual				Variación Acumulada 1981/92	Estructura Relativa/	
	1981/82	1983/86	1987/89	1990/92		1980	1992
Gasto Social Total	-20,9	3,9	1,1	-4,6	-20,0	100,0	100,0
Educación	-20,3	5,7	-2,7	4,4	-17,1	26,3	27,2
General	-22,6	4,9	-4,0	7,7	-19,9	61,9	59,8
Preescolar	-12,1	12,0	-2,4	13,7	66,0	2,0	4,0
Primaria	-22,5	5,6	-3,5	8,3	-15,0	34,9	35,8
Secundaria	-23,6	3,0	-5,0	8,7	-33,6	25,0	20,0
Formación Profesional	-23,1	14,3	10,2	-0,1	35,0	4,7	7,7
Universitaria	-15,9	5,7	-3,3	0,3	-19,3	33,4	32,5
Salud	-22,3	8,7	3,8	-5,1	-19,5	36,9	37,2
Atención Primaria	-22,8	2,0	-12,2	-9,9	-68,0	25,2	10,0
Atención Curativa	-22,7	8,9	9,1	-3,5	-1,9	67,2	81,9
Agua y alcantarillado	-17,6	22,2	-5,4	-12,8	-14,5	7,7	8,1
Seguridad social	-16,6	11,0	-6,8	-3,8	-23,8	26,7	25,5
Pensiones y jubilaciones	-20,0	17,3	-8,1	3,8	4,9	47,6	65,4
Apoyo grupos vulnerables	-13,6	5,2	-5,2	-13,7	-49,8	52,4	34,6
Vivienda	-33,2	17,6	25,0	-19,9	-14,0	8,5	9,1
Gestión y financiamiento	-33,7	15,9	11,8	-42,1	-79,5	35,4	8,9
Subsidios Directos	-40,1	91,9	133,3	-24,0	2602,4	1,3	39,4
Ordenamiento Urbano/rural	-32,7	15,7	-0,6	-4,1	-31,7	63,3	51,7
Otros servicios sociales	-10,0	7,1	-12,8	-10,8	-46,8	1,6	1,0

Nota: Los gastos sociales han sido deflactados por el índice de precios al consumidor. Los detalles sobre su composición sectorial aparecen en el Anexo 22-1.

1/ Los datos al interior de cada sector se relativizan con relación al total del sector. La estructura se refiere al gasto social total.

Fuente: Estadísticas Fiscales del Ministerio de Hacienda y de la Segunda Comisión para la Reforma del Estado.

22.2.5. EL GASTO SOCIAL Y LOS POBRES

Las estimaciones existentes respecto a la distribución del subsidio que surge del gasto social por grupos de ingreso, señalan que a principios de los ochenta la fracción del subsidio que surge de los programas sociales recibida por los pobres era equivalente a su peso relativo, que el subsidio provenía en su mayoría de programas universalistas de educación general y de salud y, que representaba un ingreso en especie que equivalía al 80% de su ingreso autónomo (Taylor-Dormond, 1991; Trejos, 1990).

Una estimación del gasto público social que recibe el primer quintil de la distribución del ingreso, se presentan en el Cuadro 22.2 e indica que los resultados anteriores parecen mantenerse[13]. Dos conclusiones se desprenden, primero, a pesar de que los grupos pobres reciben una porción del gasto social proporcional a su tamaño relativo, este no ha sido dirigido con mayor énfasis hacia dichos grupos, esto es, no se evidencia un proceso de focalización durante el período. En segundo término, los programas contra la pobreza, en particular BFV, si bien no han logrado hacer que una mayor porción del gasto social llegue a los pobres, al menos han evitado un deterioro de su participación.

13 En el anexo B se detallan los pasos seguidos, las fuentes de información utilizadas, y los criterios de asignación para cada subprograma.

CUADRO 22.2
COSTA RICA: ESTIMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL 20% MÁS POBRE EN EL GASTO SOCIAL POR SUBPERÍODOS
(CIFRAS RELATIVAS)

Sector Social	Porcentaje del Gasto Social recibido			Distribución del Gasto Social	
	1980/82	1984/86	1989/91	1980/82	1989/91
TOTAL	23,1	20,3	20,7	100,0	100,0
Educación	18,6	18,7	17,1	21,2	18,9
Salud	29,4	24,5	25,3	47,1	46,3
Seguridad Social	20,2	16,6	15,8	24,3	19,4
Vivienda	17,7	20,3	23,1	5,5	14
Otros Sectores	23,3	23,3	23,6	1,9	1,3

Nota: Los hogares han sido ordenados según su ingreso percápita. Ver anexo 22-2.

FUENTE: Elaboración propia con base a Estadísticas Fiscales del Ministerio de Hacienda y de la Segunda Comisión para la Reforma del Estado y Encuestas de Hogares del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, la Dirección General de Estadística y Censos y el Ministerio de Planificación Nacional.

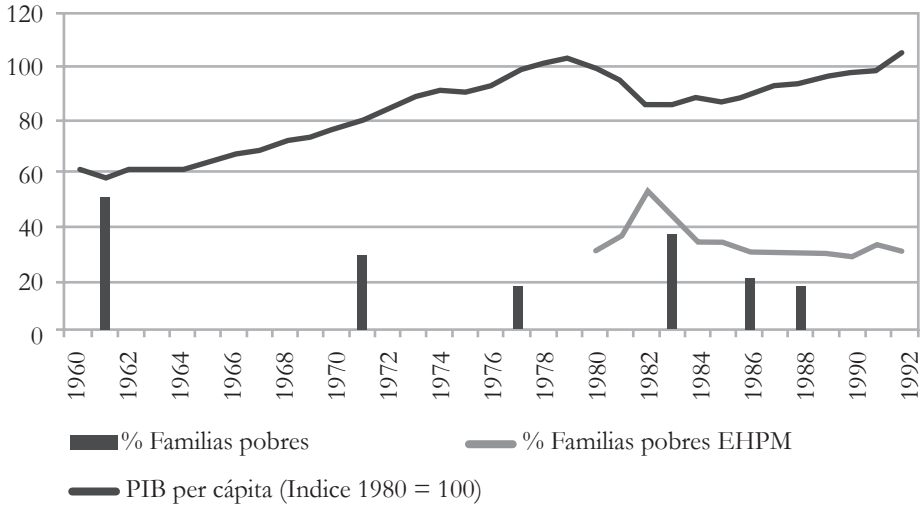
22.2.6. LA POBREZA, SUS CARACTERÍSTICAS, EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES

La extensión e intensidad de la pobreza dependerá de la metodología seguida y de la coyuntura del período en que se realiza la estimación. Para la segunda mitad de los ochenta, las estimaciones más completas de pobreza según insuficiencia de ingreso a oscilar entre el 17% y el 28% de las familias [14]. Dichas estimaciones tienden a confirmar el mayor tamaño de las familias pobres y la mayor extensión e intensidad de la pobreza en el ámbito rural. Por lo menos tres quintos de las familias pobres residen en la zona rural, razón que alcanza los dos tercios en el caso de las familias en situación de pobreza extrema. La brecha de pobreza se sitúa por debajo del 5 por

14 Dentro de los conceptor de ingresos insufientes, las estimaciones de la CEPAL (1991, 1992) se ubican en este rango, no es así las del Banco Mundial (1993) y el BID (Morley y Álvarez,1992) que se encuentran sistemáticamente por debajo. El tratamiento de los ingresos y las líneas de pobreza utilizadas explican estas discrepancias.

ciento del ingreso familiar sugiriendo que el fenómeno se asocia más con un problema de distribución que de insuficiencia estructural de recursos.

GRÁFICO 22.2
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL PRODUCTO PER CÁPITA. 1960-1992



Fuente: IICE (1988) y Banco Central de Costa Rica

22.2.7. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA.

Las informaciones disponibles que se resumen en el Gráfico 22. 1 muestran que, vista como una insuficiencia de ingresos, la incidencia de la pobreza marcha a la par del ciclo económico[15]. Durante los años sesenta y setenta la pobreza se habría reducido dentro del marco de un fuerte crecimiento económico (Piñera, 1979; Fields 1980; CEPAL, 1991)[16]. Esta vinculación es más clara durante los años ochenta, donde los grupos urbanos asalariados

15 A menos que se indique lo contrario, las mediciones de pobreza corresponden a tasas (headcount ratios) obtenidas a partir de líneas de pobreza.

16 En un mercado de trabajo donde predominan las relaciones salariales, el ingreso familiar depende marcadamente de esta fuente. Así, la incidencia de la pobreza evoluciona de la mano de la tasa de desempleo y el nivel de los salarios reales (Trejos, 1992).

de baja calificación se muestran como los más vulnerables a coyunturas restrictivas (Sauma y Trejos, 1990)[17]. Los primeros años de los noventas muestran, según la encuesta continua de hogares, un repunte de la pobreza durante 1991, en el marco de un proceso de estabilización más ortodoxo, aunque el proceso se revierte a partir de 1992, continuando la tendencia descendente que venía desde 1983 (Trejos, 1994).

22.2.8. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES.

El Cuadro 22.3 recoge algunas características de las familias pobres. Los datos indican que las familias pobres son más numerosas por la presencia de una mayor cantidad de niños, lo que se traduce en una mayor carga de dependientes por ocupado. Ello significa que los niños sufren en mayor proporción el flagelo de la pobreza y la transfieren de una generación a otra a través del ciclo desnutrición, problemas de aprendizaje y de salud, abandono temprano del sistema educativo e inserción precoz y precaria al mercado de trabajo. Una estrategia que busque erradicar la pobreza debe darle un tratamiento prioritario al binomio madre-niño a través de apoyo integral en áreas de salud y educación. La atención primaria de salud, los centros de atención integral de niños, los estímulos para retenerlos dentro del sistema educativo y con servicios de calidad son algunas áreas de intervención. Como el acceso y mantenimiento de los niños en la escuela primaria es bastante generalizado tanto entre las familias pobres urbanas como las rurales, programas que busquen mejorar la calidad de la educación para estos grupos, como el Programa de Informática Educativa, se tornan del mayor interés.

---

15 A menos que se indique lo contrario, las mediciones de pobreza corresponden a tasas (headcount ratios) obtenidas a partir de líneas de pobreza.

16 En un mercado de trabajo donde predominan las relaciones salariales, el ingreso familiar depende marcadamente de esta fuente. Así, la incidencia de la pobreza evoluciona de la mano de la tasa de desempleo y el nivel de los salarios reales (Trejos, 1992).

17 La encuesta continua de hogares es la que permite tener una visión global de este período. No obstante, como ella capta solo una parte del ingreso (ingreso laboral en dinero y transferencias corrientes) tiende a sobredimensionar la magnitud relativa de la pobreza aunque si permite destacar la tendencia. Esta señalaría que la pobreza se habría reducido también en los años ochenta, luego del repunte durante la crisis en 1981/82. (Ver Gráfico 22. 2).

Las familias pobres no parecen diferir de las no pobres en el número de personas potencialmente activas (alrededor de tres por familia), aunque sí presentan una menor y menos exitosa incorporación al mercado de trabajo, lo que explica también su alta dependencia por ocupado y el peso de los ingresos primarios en los ingresos familiares. En el caso de los hombres, la menor educación explica el predominio de la precariedad del empleo, esto es, mayor desempleo y desempeño de ocupaciones en el sector informal urbano y tradicional agrícola. Cerca del 9 por ciento de los hogares pobres tienen a su jefe laborando en el sector informal urbano y cerca del 40 por ciento en el sector agrícola. Los primeros representan al 59 por ciento de las familias urbanas pobres con jefe ocupado y los segundos al 79 por ciento de las familias rurales pobres con jefe ocupado (Trejos, 1994). Como la baja educación es producto de un retiro del sistema educativo que empieza a marcarse en la educación secundaria, ello destaca la importancia de programas de capacitación como los Talleres Públicos que busquen sufragar esas deficiencias y aumentar las posibilidades de una inserción más productiva.

CUADRO 22.3
COSTA RICA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LAS FAMILIAS POR ESTRATO DE INGRESO Y ZONA, 1986
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Indicador	País		Zona urbana		Zona rural	
	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres
Porcentaje de Familias	18,1	81,9	11,1	88,9	24,5	75,5
Composición del hogar						
Personas por hogar	5,6	4,3	5,2	4,2	5,7	4,4
Menores de 12 años por hogar	2,2	1,2	2,0	1,1	2,3	1,2
Ocupados por hogar	1,2	1,6	0,9	1,5	1,2	1,6
Dependientes por ocupado	3,7	1,7	4,8	1,8	3,8	1,8
Educación						
Tasa escolaridad primaria	91,7	94,6	95,2	96,1	90,5	93,1
Tasa escolaridad secundaria	35,7	46,4	52,0	63,9	30,0	31,5
Años educación del jefe	3,7	6,8	4,8	8,4	3,3	5,1
Años educación jefe mujer	3,3	6,7	4,1	7,9	2,4	4,5
Acceso servicios de salud						
% Jefes con Seguro Enfermedad	68,9	83,0	53,1	82,5	75,3	83,4
Jefatura femenina						
% Mujeres jefe	21,4	17,0	38,9	21,8	14,3	11,8
Participación laboral						
Tasa participación jefe	72,3	84,0	65,8	82,2	75,0	86,0
Tasa participación jefe mujer	29,6	51,7	28,0	55,3	31,4	44,4
Tasa desempleo abierto	10,2	3,9	17,4	4,1	7,6	3,6
Condiciones de vivienda						
% Sin vivienda propia	36,8	30,9	50,2	28,8	31,3	33,3
% Con vivienda en mal estado	61,5	31,8	43,5	21,5	68,9	42,7
% Con 3 o más personas/ aposento	18,2	1,8	12,4	3,8	20,6	5,9
Origen de los ingresos						
% De ingresos laborales/ingreso total	65,6	80,2	69,2	77,4	63,8	85,0
% De ingresos salariales/ingreso total	49,2	61,2	51,8	61,0	47,9	61,7

Fuente: IICE (1988).

En el caso de las mujeres y en especial de las que están a cargo del hogar, la baja educación junto a la presencia de niños, se transforman en barreras que les impiden acceder del todo al mercado de trabajo o las obliguen a retirarse prematuramente después de una inserción precaria. Ello es particularmente intenso en la zona urbana donde la inactividad y la jefatura femenina tienden a traslaparse en los hogares pobres (Trejos, 1992 y Pollack, 1987). Aquí se reafirma la pertinencia tanto de los programas de capacitación como aquéllos que busquen el cuidado, la educación y la protección de los niños y aún de aquéllas de corte asistencial que, como el Cupón Alimentario, pretendan apuntalar las posibilidades de consumo de estas familias. Estos programas de apoyo al consumo son también importantes, entre los hogares pobres con jefe inactivo de la zona rural, donde un menor acceso a la seguridad social acrecienta el riesgo de pobreza y, con un carácter compensatorio y temporal, entre los hogares pobres cuyo jefe se encuentra desempleado, pues son estos hogares los que muestran en general una mayor vulnerabilidad en ambas zonas (Trejos, 1994).

22.2.9. LOS DETERMINANTES DE LA POBREZA

Los resultados de análisis de sensibilidad utilizando modelos "logit" indican que las mayores reducciones en la probabilidad de pobreza de los hogares se asocian con el incremento en el nivel educativo de los jefes de hogar, especialmente entre familias urbanas y entre familias rurales no finqueras (Rodríguez y Smith, 1994). Le siguen en orden de importancia la incorporación de un segundo miembro al mercado de trabajo, y mejoras en la condición de empleo, tales como el cambio de un empleo temporal a uno permanente, o de un empleo informal a uno formal. Entre las familias rurales finqueras un factor que reduce significativamente la probabilidad de pobreza es el tener un empleo fuera de la finca, así como el estar ubicado en el sector agrícola de exportación. En la mayoría de los casos, las reducciones en la probabilidad de pobreza son más significativas si las familias residen en el Valle Central[18].

18 En esta zona se encuentra la capital y las tres ciudades más grandes del país y habitan en ella dos terceras partes de la población del país.

A partir de estos resultados se derivan algunas implicaciones de política que se relacionan con los programas bajo análisis. El hallazgo de que la residencia en el Valle Central incrementa el efecto reductor de la pobreza de mejoras en el nivel educativo y en la condición de empleo, muestra el sesgo del apoyo estatal hacia ella y señala la necesidad de que este tipo de políticas tengan una dimensión regional explícita. El Programa de Informática Educativa tiene esa dimensión. El Programa de Talleres Públicos y el Cupón Alimentario por el contrario tienen un sesgo urbano.

Otra implicación es que el impacto favorable de un empleo permanente y de la disponibilidad de empleo fuera de la finca indica la necesidad de esfuerzos de desarrollo, particularmente de desarrollo rural, mediante los cuales se generen esos empleos. El programa de Talleres Públicos busca apoyar en esa misión. Una tercera implicación es que las políticas de educación y empleo no deben ser vistas como esfuerzos separados. De nuevo, el programa de Talleres Públicos parece cumplir este requerimiento.

22.3. LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Aunque la focalización no ha sido un eje central en el diseño de la política social, es posible identificar un conjunto de programas estatales que en su diseño o aplicación, buscan llegar selectivamente a los pobres. El perfil de cada uno de los 38 programas identificados se presenta como anexo A y se resume en el Cuadro 22.4. Una estimación preliminar de los recursos que manejaron estos 38 programas en 1992 indica que equivalen aproximadamente al 17 por ciento del Gasto Social en ese año[19]. En ausencia de filtraciones, esto equivale al 86 por ciento del Gasto Social que recibe el quintil más pobre del país[20].

19 Existen dificultades importantes a la hora de tratar de estimar los recursos y los costos de estos programas, pues la mayoría están insertos dentro de instituciones, cuyas prácticas contables, no permiten tales separaciones. Por ello estos datos deben verse con cautela.

20 Téngase presente que existen filtraciones en la práctica y que como se menciona más adelante de los programas focalizados, el 74 por ciento del gasto corresponde a programas en las áreas de salud y educación general. En términos del cuadro 22.2, los recursos de estos programas aparecen incorporados en esos sectores.

CUADRO 22.4
COSTA RICA: SÍNTESIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE COMBATE A LA POBREZA, 1993
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Ärea	Número de Programas	Período Inicio (decenios)				Recursos (%)	Beneficiarios	
		Antes 1970	1970	1980	1990		Distribución[1]	Cobertura[2]
Total	38	8	16	10	4	100,0	100,0	37,5
Salud	8	1	7	-	-	45,9	48,1	55,5
Educación3/	5	2	1	2	-	9,0	26,1	72,8
Seguridad Social	4	1	2	1	-	3,2	1,5	4,0
Vivienda	2	-	1	1	-	23,3	3,6	16,3
Capacitación	2	-	1	1	-	0,5	0,2	2,3
Apoyo Productivo	8	3	-	4	1	4,3	1,6	2,1
Asistencial	6	1	3	-	2	12,2	18,3	29,4
Compesatorio	1	-	-	1	-	1,1	0,2	14,0
Apoyo Organización Social	2	1	-	-	1	0,6	0,4	4,0

1/ La misma persona puede verse beneficiada por varios programas y se considera entonces varias veces.

2/ Se refiere a un promedio ponderado de la cobertura aparente, esto es, beneficiarios sobre población meta suponiendo cero filtraciones. Se calcula sobre los programas en que se puede estimar la cobertura aparente.

3/ Los datos sobre programas, recursos y beneficiarios excluyen el proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General. Este programa se inicia en 1993 con un financiamiento del BM y del BID por $US 61,5 millones.

Fuente: Elaboración propia con base en Anexo A.

En términos del número de programas, recursos y beneficiarios, los del área de salud son los predominantes. Son programas diseñados para que los pobres accedan efectivamente a los programas universales de salud. Su éxito puede visualizarse tanto en términos de los indicadores de salud logrados, como por el hecho de que de esta área proviene casi la mitad del gasto social que llega a los pobres. Se caracterizan en conjunto por llegar en mayor proporción a las familias rurales, zona donde se concentra la pobreza. Este hecho, junto al tipo de apoyo prestado a las familias pobres

(protección y mejoramiento al capital humano), muestran su pertinencia y congruencia con el diagnóstico de la pobreza.

Los programas de educación buscan asegurar la permanencia y aprovechamiento de los estudiantes provenientes de hogares pobres en programas de educación básica universales. Por el tipo de servicio que apoyan (educación general), tienen amplia capacidad para llegar a familias pobres rurales que se manifiesta en una alta cobertura aparente. Estos programas, junto con los de salud movilizan más de la mitad de los recursos y llegan al 75% de los beneficiarios totales de los programas de lucha contra la pobreza analizados. Reproducen así el énfasis que muestra la política social en estas áreas y su pertinencia es clara al apuntar a la formación y protección de los recursos humanos en las etapas inicial y básica de vida. Se constituyen en mecanismos de mejoramiento de las oportunidades de los pobres y en un medio para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Los programas tradicionales de Seguridad Social o de protección a grupos vulnerables (niños abandonados, ancianos y discapacitados) canalizan pocos recursos (3 por ciento) llegan a escasos beneficiarios (2 por ciento). Asimismo la cobertura aparente al interior de cada programa es muy reducida[21]. Los programas asistenciales, por el contrario, movilizan una porción importante de recursos (12 por ciento), son responsables del 18 por ciento de los beneficiarios y muestran una apreciable cobertura. Siguen criterios más elaborados de selectividad y algunos incluso se encuentran sobredimensionados. A pesar de su protagonismo reciente e importancia, en ellos no puede descansar una estrategia de lucha contra la pobreza, ya que no se dirigen a enfrentar sus causas.

Los programas en el área de la vivienda, escasos en número pero movilizando grandes cantidades de recursos (23 por ciento), llegan a un reducido conjunto de beneficiarios, pues corresponden a soluciones individuales muy costosas. Si bien la pertinencia de estos programas no es cuestionable, pues tanto la ausencia de vivienda propia, su estado de

21 Una parte importante de los programas estudiados no han dimensionado la población meta a atender; otros incluso ni siquiera establecen metas anuales. Aquí se ha tratado de cuantificar la población meta en forma independiente y relativizando a los beneficiarios efectivos contra ella (cobertura aparente). Ver los perfiles del anexo A.

deterioro y su tamaño relativo insuficiente son problemas dominantes entre los pobres (cuadro 22.3), el hecho de haberse financiado a costa de otras políticas de lucha contra la pobreza, en particular de aquellas que dependen del FODESAF, junto a un enfoque excesivamente sectorial (solo construcción de viviendas), los señalan como una área que requiere de evaluación y reforma dentro de una estrategia de combate a la pobreza[22].

Los programas de apoyo productivo, a pesar de ser tan numerosos como los de salud, se diferencian de estos en que surgen mayoritariamente a partir de los ochenta, canalizan pocos recursos y muestran coberturas reducidas. Menos numerosas pero con las mismas características anteriores en cuanto a recursos, beneficiarios y coberturas, están los programas de capacitación y los de generación de empleo de emergencia. Ambos apuntan a problemas claves de los pobres que les impide insertarse al mercado de trabajo o insertarse en actividades con productividad suficiente para generar los ingresos necesarios para superar los umbrales de pobreza. Similar caracterización puede hacerse de los programas que buscan aumentar o darles "voz" a las comunidades pobres, que muestran además un desarrollo muy nuevo e incipiente.

En síntesis, Costa Rica ha realizado un esfuerzo importante, por ir configurando una estrategia integral de combate a la pobreza. El énfasis en la inversión en recursos humanos es una dirección que no se debe abandonar, especialmente en un marco de ajuste estructural. No obstante, la escasa importancia y desarrollo alcanzado en áreas claves como capacitación, apoyo productivo y organización comunal, así como el exceso de protagonismo reciente en la política económica a costa de la social, señalan áreas que demandan de acciones rectificadoras si se quiere consolidar los logros alcanzados y concretar efectivamente un estilo de desarrollo donde la superación de la pobreza sea el objetivo que guíe tanto a la política económica como la social. Por ello, aunque Costa Rica tiene muchos de los elementos para estructurar una estrategia que combata

22 Al crearse el BFV en 1988 se decidió financiarlo, entre otras fuentes, con el 33 por ciento de los recursos del FODESAF. Como el FODESAF históricamente había destinado por debajo del 10 por ciento a esa área, esta reasignación de recursos del fondo se hizo a costa de otros programas, en particular los de alimentación y nutrición y atención primaria.

efectivamente la pobreza, como programas específicos exitosos, una infraestructura institucional consolidada, una organización sectorial con un Consejo Social y una "autoridad social", no puede afirmarse que ella sea suficientemente completa y coherente. El resultado de las elecciones presidenciales de febrero de 1994, donde triunfó el partido de oposición con una propuesta más integral de ataque a la pobreza, ofrece condiciones favorables adicionales para concretar esa estrategia.

22.3.1. PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE ATAQUE A LA POBREZA

En esta sección se realiza un análisis detallado de tres programas representativos de combate a la pobreza, programas que difieren entre sí por la coyuntura económica en que surgen, sus fuentes de financiamiento, el tipo de apoyo brindado a los pobres y las formas de diseño e implementación seguidas[23].

El primero se refiere a los Talleres Públicos de Capacitación y Producción (PTP), iniciados por el INA durante plena crisis económica y financiada con recursos propios de la institución. Esta experiencia se ha considerado como una iniciativa novedosa de capacitación al sector informal (CEPAL, 1990) y muy exitosa en cuanto al número de egresados, a las relaciones con la comunidad y a la incorporación de la fuerza de trabajo subutilizada (BID/PNUD, 1993; CEPAL/UNESCO, 1992). El segundo se refiere al Programa de Informática Educativa (PIE) iniciado cuando el crecimiento de la economía se había reiniciado y se estaban introduciendo importantes reformas económicas. Logró cubrir a un tercio de la matrícula en primaria en solo tres años y se considera como uno de "los más avanzados y completos de este tipo en el mundo" (CEPAL, 1990). El tercer programa es el Cupón Alimentario (PCA), se establece como mecanismo compensador en medio de esfuerzos por restablecer los equilibrios macroeconómicos dentro de una concepción más

23 Esto no significa que sean los programas centrales de la estrategia de combate a la pobreza. Los criterios seguidos apuntaban a concentrarse en programas nuevos, no evaluados y con elementos, positivos o negativos, que permitieran extraer lecciones de política. Por lo tanto, no debe evaluarse el esfuerzo estatal en el combate a la pobreza a partir de estos tres casos.

ortodoxa de ajuste y es uno de los primeros programas cuyos beneficiarios se seleccionan con base en el sistema único de beneficiarios (SISBEN)[24].

22.3.2. LOS TALLERES PÚBLICOS DE CAPACITACIÓN Y PRODUCCIÓN

Los talleres son diseñados por el INA a partir de 1981, recogiendo las enseñanzas de sus experiencias previas durante el segundo lustro de los setenta y los desarrollos teóricos metodológicos del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR). El primer taller inicia la operación en 1982, para 1985 el programa se encuentra en su apogeo y hacia finales de los ochenta parece estancarse.

Características generales

El PTP es diseñado considerando las características y necesidades de la población del sector informal urbano a que va dirigido[25]. Por ello contempla una flexibilidad horaria, una enseñanza no escolarizada, basada en el cliente y centrada en el aprender haciendo, la ausencia de requisitos académicos de entrada, la unión de la capacitación con la generación de ingresos y el apoyo interinstitucional mas allá de la sola capacitación. Su diseño también contemplaba un principio de temporalidad (intervención en cada comunidad solo durante un plazo determinado), que finalmente se ha perdido, tornando el programa más rutinario e inflexible (Blanco y Sánchez, 1991).

Su objetivo general es mejorar la productividad del sector informal y busca incidir en cuatro niveles: reducción de gastos familiares, obtención de ingresos complementarios mediante la venta de lo producido, formación de microempresas y otorgamiento de certificados ocupacionales que facilite la incorporación al sector formal o la continuación de la capacitación dentro del esquema regular (Jiménez-Veiga, 1983). En la práctica, aunque se ha logrado la generación de microempresas y de ingresos complementarios, ello se ha visto obstaculizado al fracasar la cooperación interinstitucional y los apoyos

24 Como se verá posteriormente, el SISBEN es un sistema que busca seleccionar los beneficiarios de programas asistenciales de forma más técnica, neutral y homogénea.

25 El PTP contemplaba su expansión a las zonas rurales aunque esta ha sido muy débil. De los 14 talleres en operación solo uno se ubica en la zona rural.

complementarios. Del mismo modo, la vinculación con el sector formal o con la capacitación regular ha sido débil. Ello significa que el impacto del programa se ha concentrado en la reducción de los gastos familiares por medio de la producción para autoconsumo (OIT, 1992), por lo que es un programa que tiene metas muy limitadas y requiere buscar mayores encadenamientos.

Los talleres públicos son locales que cuentan con bodegas, espacio para labores administrativas y para formación-producción, incluyendo maquinaria y equipo. Están abiertos de lunes a viernes con horarios alternos de 7:30 a.m. a 9:00 p.m. En su diseño se le otorgó mucha importancia al hecho que operaran en las noches y los fines de semana para permitir la capacitación a los tenían algún trabajo. Los sondeos realizados mostraron que la operación el fin de semana es poco común lo que significa que el PTP se está dirigiendo con mayor énfasis hacia los desocupados e inactivos. Ello reduce su impacto potencial y explicaría la fuerte presencia femenina entre los asistentes. Los talleres son administrados por un director y cuentan con un conserje, dos guardas, dos oficinistas y un número variable de instructores facilitadores, dependiendo de las especialidades impartidas. Problemas presupuestarios han llevado a rotar entre talleres al personal administrativo y a reducir la nómina de instructores. Sin embargo, el problema más serio parece ser la ausencia de una capacitación a los instructores para que cumplan su papel de facilitadores de ese proceso de enseñanza particular y por ende su motivación particular.

Hasta 1992, el PTP ha capacitado a cerca de 40 mil personas, para un promedio de alrededor de 5.000 por año, aunque con una reducción del 24 por ciento en el último año (Cuadro 22.5). El primer dato equivale al 18 por ciento de la población inserta en el sector informal y al 21 por ciento de las personas pobres urbanas en edad de trabajar. La capacidad instalada le permite atender por año solo a cerca del 2 por ciento de la población estimada dentro del sector informal urbano. Como el 75 por ciento de los alumnos son mujeres, guarismo que alcanza al 81 por ciento en 1992 (INA, 1993), ello explica la concentración en cursos de corte y confección, artesanía y peluquería (Cuadro 22.5). Un elemento que muestra la rigidez del programa es el hecho de que las especialidades no parecen haberse actualizado ni compatibilizado con las demandas del mercado, abandonándose la rotación prevista por el programa (Blanco y Sánchez, 1991).

CUADRO 22.5
COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LOS TALLERES PÚBLICOS, 1986-1992 (CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)

Indicadores	Año						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Talleres	10	14	14	14	15	14	14
Por región (%)							
Región Central	80,0	78,6	78,6	78,6	80,0	85,7	85,7
- AMSJ	60,0	50,0	50,0	50,0	46,7	50,0	50,0
- Resto	20,0	28,6	28,6	28,6	43,3	35,7	35,7
Resto del País	20,0	21,4	21,4	21,4	20,0	14,3	14,3
Alumnos	4.002	6.387	4.396	5.728	5.863	5.233	3.994
Por región (%)							
Región Central	88,9	86,7	90,6	92,1	90,8	89,9	93,3
- AMSJ	56,3	38,9	50,3	53,3	39,8	45,2	44,4
- Resto	32,6	47,8	40,3	38,8	51,0	44,7	48,9
Resto del País	11,1	13,3	9,4	7,9	9,2	10,1	6,7
Alumnos/taller	400	456	314	409	391	374	285
Por curso (%)							
Alimentos	0,0	1,2	2,3	3,9	4,2	4,9	0,0
Artesanía	10,3	14,7	16,3	18,8	14,4	19,5	18,6
Confección	59,9	58,7	59,7	50,4	50,2	51,3	56,8
Constr Metal	0,0	2,7	2,9	3,5	5,4	3,4	3,0
Ebanistería	7,5	7,2	12,3	10,4	11,7	10,0	9,9
Electricidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	2,2
Fitotecnia	6,7	4,2	1,4	0,9	1,8	0,6	0
Mecanografía	13,9	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Panificación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
Peluquería	0,0	4,4	5,1	12,1	11,9	9,1	8,6
Pesca	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soldadura	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recursos (millones de colones)							
Colones 1992	n.d.	136,1	119,7	117,5	119,7	117,3	90,7
Monto/Taller	n.d.	9,7	8,6	8,4	8,0	8,4	6,5
Monto/alumno (miles 1992)	n.d.	21,3	27,2	20,5	20,4	22,4	22,7
% Presupuesto INA	n.d.	5,9	4,5	4,0	4,1	4,7	3,0
% Materiales1/	n.d.	59,0	10,4	19,0	14,0	0,2	0,1

1/ De los gastos de operación de los talleres, excluyendo instructores, guardas y conserjes.

n.d. = no disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Aprendizaje.

Grupo objetivo y mecanismo de selección.

El grupo objetivo es la población inserta en el sector informal urbano (Chang, Reuben y Sánchez, 1985), aunque esta nunca fue dimensionada ni se fijaron metas concretas de cobertura. Se siguió un criterio de selectividad geográfico donde se seleccionaron comunidades, al inicio basados en un mapeo de pobreza existente (OFIPLAN, 1979) y posteriormente, a través de diagnósticos realizados por el INA (Alvarado y Mora, 1984). No obstante, presiones comunales han hecho que dos talleres hayan sido instalados en comunidades no pobres y sólo tres en comunidades realmente marginadas. El resto si bien se ubica en zonas pobres, estas no son de extrema pobreza (Blanco y Sánchez, 1991).

La selección final de los beneficiarios descansa en el director del taller, sin embargo este no cuenta ni con los instrumentos de selección adecuados ni con los mecanismos de control necesarios, por lo que es factible la presencia de filtraciones, sobre todo en los talleres ubicados en zonas no pobres o en zonas menos pobres, donde la autoselección geográfica deja de operar. También existe evidencia que ciertas condiciones del PTP, como la necesidad del usuario de aportar los materiales, una base educativa mínima para poder aprovechar la capacitación, patrones de conducta que permitan el establecimiento de metas y la capacidad para trabajar por ellas, así como los requerimientos de organización comunal, estarían excluyendo a las personas en situación de pobreza extrema, quiénes no han logrado resolver las necesidades básicas de alimentación (Blanco y Sánchez, 1991). Los apoyos del IMAS desde 1983 y más recientemente de CONAPE (1989) y del propio INA (1991), en forma de ayudas en dinero, préstamos y becas parecen ser aún insuficientes para permitirles acceder a los grupos más pobres.

Costos y recursos

Para 1992 el costo de operación del programa, incluyendo instructores, guardas y conserjes que presupuestariamente se ubican en otras partidas, se estimó en 91 millones de colones, lo que equivale a un gasto anual por estudiante de 23 mil colones ($US 169). En este año se gastó una tercera parte menos que en 1987 y un 23 por ciento menos que el año anterior, reducción que va acompañada de una contracción mayor en los rubros de

mantenimiento y suministros (Cuadro 22.5). Esta reducción, que refleja tanto pérdida de prioridad dentro de la institución como dificultades financieras del INA, hace que el PTP pase de representar el 6 por ciento del gasto del INA en 1987 al 3 por ciento en 1992, en cualquier caso una porción muy reducida del presupuesto total de la institución. Los gastos de instalación de los talleres han provenido del INA, de las comunidades, de otras instituciones públicas, especialmente municipalidades y de donaciones externas.

El financiamiento de los gastos de operación del PTP proviene de los recursos presupuestarios del INA, institución que cuenta con financiamiento propio proveniente de un impuesto sobre las nóminas de las empresas. Este origen de los recursos en principio le restaría vulnerabilidad financiera a la institución y al PTP. No obstante, la institución se ha visto obligada a mantener un superávit para apoyar las metas fiscales del sector público y se le han establecido restricciones para la contratación de personal, aún de reemplazo. Entre 1987 y 1992, el superávit ha oscilado entre un 13 y un 37 por ciento de los ingresos, alcanzando un promedio del 30 por ciento entre 1990 y 1992. Solo el superávit en 1992, equivale a 13 veces el gasto del PTP. La restricción en la contratación de personal afecta al programa ya que los instructores son trasladados a los cursos regulares del INA.

Organización institucional

Al interior del INA, el PTP se adscribe en sus primeros años a la Dirección de Programas Especiales, donde se realizaba un control global del programa, se ejercía una mayor coordinación, seguimiento e intercambio de experiencias. Posteriormente, debido a su crecimiento y complejidad, se traslada a las Direcciones Regionales respectivas con distintos y cambiantes nexos con las autoridades superiores. Con ello, el programa quedó acéfalo limitando su capacidad de retroalimentar y de establecer líneas generales de operación y perdiéndose la efectividad institucional para superar los problemas administrativos y técnicos que se enfrentan. Así, si bien se realizan diagnósticos donde se delimitan sus problemas, éstos no se traducen en acciones correctivas (INA, 1991). El programa deja de crecer, se rutiniza y más bien tiende a reducirse.

En su diseño, el PTP le daba mucho énfasis a la participación de otras instancias públicas como medio de garantizar un apoyo integral a la población objetivo, donde la capacitación era sólo un componente. Otras instituciones se encargarían de dar apoyo en promoción social, educación organizacional, crédito para microempresas entre otros. No obstante, sólo el IMAS ha apoyado al PTP, perdiéndose la capacidad de impactar permanentemente en la condición de los usuarios. Del resto de las instituciones no se ha obtenido el apoyo requerido, producto de su desinterés y de la ausencia de una acción más decisiva por parte de las autoridades del INA.

Participación comunitaria

La participación de la comunidad fue establecida como condición de partida para la instalación de un taller y era la encargada de conseguir el terreno y el local. Ello si bien pudo excluir a comunidades sin capacidad de organización, mostró ser positivo y la participación comunal fue muy intensa en los inicios. Aunque se ha vuelto menos intensa, aún persiste cierto "celo" comunal en torno a los talleres, además las autoridades del INA han enfrentado fuerte oposición cuando han querido cerrar o trasladar un taller, mostrando que es visto con logro propio y que perciben su utilidad.

Los talleres han contribuido al desarrollo de algunas organizaciones comunales, dando lugar a la creación de comités comunales o juntas de usuarios. Estas últimas a veces han fomentado la creación de "cajas chicas" para la compra de materiales y mantenimiento del taller. También se ha creado dos asociaciones de mujeres, una de ellas con el fin de crear una fábrica de ropa (Blanco y Sánchez, 1991). En la actualidad predominan otros intercambios talleres-comunidad, como la relación con escuelas de primaria, donde en los talleres se repara y construyen pupitres y a cambio los maestros participan en los programas de formación del taller, aunque se estima que éstos son aún insuficientes.

Control, monitoreo y evaluación

Al iniciarse el programa existió la determinación de hacer un seguimiento para planificar su desarrollo y evaluar su diseño y ejecución novedosos (INA,

1981). Se realizaron encuestas donde se investigaba la eventual demanda y con intervalos de dos a cuatros años se realizaron evaluaciones de los talleres, algunas incluso con la participación de otras instituciones, aunque en todas con la ausencia de los beneficiarios. No obstante, estos esfuerzos se centraron en la caracterización socioeconómica de los usuarios, aunque insuficiente para determinar la presencia de filtraciones, y en su grado de satisfacción. No profundizan en los impactos cuantitativos de los talleres, estos es, generación de microempresas, inserción en empleos formales o mejoramientos en los ingresos o consumos medios de los usuarios. Con el tiempo, estas deficiencias aumentan ya que la labor evaluativa se fue debilitando y en 1990 el sistema de evaluación se relegó al mínimo en cuanto a funciones e importancia (INA, 1992).

Logros y problemas

El PTP tiene como su principal logro el haber capacitado cerca de 40 mil personas en 11 años. Esta cobertura tiene su justificación en un diseño cuidadoso que tomó en cuenta las características y necesidades de la población meta, aunque con objetivos limitados. Se constituye así en una opción, sino la única, para los sectores pobres de acceder a una capacitación técnica que les permita una mejor inserción en el mercado de trabajo. Otro aspecto positivo es la movilización de esfuerzos comunitarios a su alrededor. Desgraciadamente, las debilidades metodológicas de las evaluaciones existentes no permiten conocer el impacto real del programa, en términos de oportunidades de trabajo abiertas o mejoramientos en las condiciones laborales y comunales. Esta es un área que demanda de una acción inmediata, sin la cual no podrá verterse un juicio definitivo sobre las bondades o debilidades del programa.

Aún así es posible identificar una serie de problemas que debilitan el impacto final del PTP y que demanda de acciones correctivas. El fracaso de la cooperación interinstitucional redujo el apoyo integral y con ello su impacto potencial. Los requerimientos de entrada están excluyendo a los más pobres sin que se hayan logrado contrarrestar estas barreras. La ausencia de seguimiento y evaluación, los cambios institucionales, la extinción de la euforia y mística inicial puesta en él, la ausencia de capacitación adecuada de los instructores y la pérdida de apoyo político lo han transformado en un programa acéfalo, rutinario e inflexible para adaptarse a las cambiantes condiciones.

22.3.3. EL PROGRAMA DE INFORMÁTICA EDUCATIVA

El PIE surge en 1988 de una vaga promesa de campaña que antecede a la Administración Arias y que se resume en una computadora en cada escuela y la modernización de la educación costarricense. Antecedentes del programa fueron la creación de la Asesoría de Informática en el Ministerio de Educación Pública (MEP) a partir de 1983 y la instalación de una docena de centros experimentales de cómputo en centros de educación secundaria.

Características generales

El programa surge de un diseño cuidadoso de una comisión de alto nivel técnico, formada por el Presidente Arias para darle cuerpo a la idea. Esta comisión se alimenta de dos seminarios organizados por el MEP durante 1987. De ella surge la propuesta de crear laboratorios en las escuelas primarias, de usar la computadora como complemento educativo y no como una forma de solo transferir información, de basarse en los maestros para su ejecución, de apoyar el cierre de la brecha de calidad entre las escuelas y subsanar al mismo tiempo las limitaciones que el ambiente social y familiar le incorpora a los niños de los hogares pobres, iniciando en escuelas rurales y urbano marginales, y de crear un ente privado para su ejecución. Este ente privado sin fines de lucro, la Fundación Omar Dengo (FOD), tendría entre sus objetivos dotar al MEP de los recursos económicos y tecnológicos necesarios para operacionalizar el proyecto (Badilla, 1991). La creación de la FOD ha sido vista como un caso inusual donde el gobierno desea proteger el proyecto de su propia burocracia (Papert, 1993) y eventualmente, aunque con menos éxito, de los propios políticos.

Como objetivos específicos del programa se establecen el contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación primaria y al desarrollo de una nueva actitud entre estudiantes y maestros frente a la ciencia y la tecnología, así como estimular procesos de aprendizaje, creatividad y pensamiento lógico en los alumnos y docentes (Fonseca, 1991)[26].

26 El mejoramiento de la calidad de la educación fue una preocupación central de la Administración Arias y el PIE contribuía a ello. Este incluía medidas adicionales en capacitación de maestros, pruebas de control de aprendizaje y la búsqueda recursos externos para infraestructura y materiales. Pruebas nacionales como medida de la calidad

Para el arranque del programa se hace una licitación privada donde los cotizantes debían aportar tanto el equipo como los programas, e incluso montar pruebas piloto. Se selecciona la IBM que ofrece como programa el lenguaje Logo Escritor, basado en el enfoque cognoscitivo sobre el aprendizaje de Jean Piaget, así como la asesoría del Dr. Papert, creador del lenguaje y de su equipo de investigación del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Cada laboratorio cuenta con 20 computadoras en red y una impresora, 19 de la línea PS 2/25 y una PS 2/50 que actúa como organizadora, todas con monitor a color. Recientemente se han empezado a introducir computadoras con disco duro, para trabajo individual y no en red, aunque no existe consenso dentro de la FOD sobre la mejor opción. Este laboratorio se instala en un aula del centro educativo que la comunidad debe construir o acondicionar. Los alumnos asisten dos horas a la semana y trabajan en pares, supervisados por el maestro encargado del laboratorio, quien ha sido previamente capacitado y al que se le remunera como recargo de jornada.

El PIE arranca en febrero de 1988 con el entrenamiento de los maestros que se harían cargo, a partir de marzo, de los primeros laboratorios. Este entrenamiento fue realizado por los tutores nacionales, quienes habían sido previamente capacitados en el MIT. El proyecto fue planificado, en su primera parte, para ser ejecutado en tres etapas anuales consecutivas. La meta era instalar 210 laboratorios con una cobertura de 210 mil estudiantes. Sin embargo, en 1989 el MEP y la FOD acordaron reducir el ritmo de implantación y concentrar esfuerzos y recursos en la profundización cualitativa del programa. Este hecho junto a los conflictos surgidos con el nuevo titular del MEP que asumió en 1990 y que desde el inicio buscó detener el programa, hicieron que no se abrieran laboratorios en 1990 ni en 1991. El programa reanuda su expansión en 1992 y para 1993 se habían instalado 160 laboratorios (76 por ciento de lo programado) y se estaba atendiendo a 133 mil estudiantes, equivalente al 30 por ciento de la matrícula en escuelas públicas y al 63 por ciento de lo programado. Con ello existe al menos una escuela con laboratorio en cada cantón (unidad administrativa intermedia) del país.

---

de la educación se realizaron en 1987 y 1988, tanto en escuelas primarias como colegios secundarios, aunque se han dejado de realizar. Lo importante es que con el PIE se decide darle prioridad a los pobres, en vez de ampliar las brechas se busca desde el inicio cerrarlas, condición necesaria dentro de una estrategia de desarrollo que busque erradicar la pobreza.

Grupo objetivo y mecanismo de selección

La población meta la constituye los estudiantes de preescolar y primaria que asisten a centros educativos públicos en las zonas rurales y urbanas marginadas. La selección de los beneficiarios sigue entonces un criterio geográfico, que adiciona al estado socioeconómico, criterios adicionales relativos a la regionalización del MEP, la densidad de la población matriculada, dándole énfasis a escuelas de cerca de 1000 alumnos, el radio de influencia del establecimiento educativo y el interés y disposición de la comunidad para aportar la infraestructura física en que se instalará el laboratorio. La selección final de las escuelas la realizan en conjunto el MEP y la FOD. Cabe señalar que en general no han existido presiones para modificar los criterios de asignación establecidos, con el fin de favorecer a determinadas comunidades.

Aunque no se dispone de información sobre la distribución de los beneficiarios por estrato de ingreso, el hecho de que cerca de un tercio de los niños que asisten a escuelas públicas pertenecen al 20 por ciento de los hogares más pobres, con tasas de escolaridad del 90 por ciento (DGEyC, 1988), sugiere que el PIE tiene gran potencial de llegar a los grupos más pobres, máxime si se toma en cuenta el esfuerzo explícito por ubicar los laboratorios en zonas pobres. No obstante, los requisitos de densidad estudiantil y de aporte comunitario podrían estar dejando por fuera, como el PTP, a la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente la residente en zonas rurales dispersas y que asisten en general a escuelas unidocentes.

Costos y recursos

Como intervienen muchas instancias, algunas privadas y otras con aportes en especie, es difícil cuantificar los costos del programa. Las estimaciones realizadas para 1992 y considerando los 160 laboratorios sugieren un costo de operación de 293 millones de colones, para un costo de 2279 colones por alumno ($US 17). Los gastos de inversión acumulados ascienden a 555 millones de colones de 1992, para una inversión media por laboratorio de 3,4 millones de colones (cerca de $US 25 mil). De esta inversión, el aporte de la comunidad representa el 12 por ciento. Un problema por resolver es el relativo al mantenimiento y reposición del equipo.

El financiamiento del programa es diversificado, actuando la FOD con gran éxito como catalizador de esfuerzos y recursos. El PIE arranca con una donación de la USAID por ocho millones de dólares, recibidos en tres etapas. Un 60 por ciento de los fondos se destinaron a la compra del equipo y el resto a crear un fondo patrimonial, cuyo rédito cubre los gastos de operación de la FOD. Las juntas de educación junto con las comunidades y docentes aportan la infraestructura para el laboratorio, básicamente acondicionando un aula. El MEP financia el sobresueldo de los encargados de los laboratorios y de los tutores regionales. Distintas instituciones públicas han colaborado con aportes en especie y en dinero y organismos internacionales como el PNUD y el BID que han colaborado con consultores o aportes no reembolsables.

Organización institucional

La FOD ha logrado concretar una serie de colaboraciones institucionales que no solo le han permitido atraer recursos al PIE sino que también le han posibilitado contar con un equipo humano de alto nivel y que es responsable directo del éxito en la ejecución del programa. Las relaciones entre el MEP y la FOD se han normado mediante convenios y contratos aprobados por la Contraloría General de la República que las ha vuelto más transparentes y que han protegido finalmente al PIE. Un Convenio de Cooperación define los aportes de cada institución, el MEP aportando el personal docente requerido y la FOD el equipo, el "software", la capacitación y el mantenimiento. Un Contrato de Comodato regula el préstamo de las computadoras propiedad del FOD, en tanto que un Contrato de Uso le permite al MEP aportar las instalaciones en que opera la FOD.

Internamente la FOD ha organizado el PIE en tres áreas básicas, a saber, pedagógica, investigación y administrativa, y cuenta con cuatro programas de apoyo. Estos son el centro de recursos, la red de teleproceso, el programa de mantenimiento y el centro de evaluación y desarrollo de "software" educativo. Como el éxito del programa descansa en los maestros responsables de los laboratorios, se le ha dado mucho énfasis a su capacitación. Para ello existe un programa de entrenamiento en servicio, uno de asesoría y seguimiento y una revista (INOVA) que sirve de vínculo permanente. Estas actividades son desarrolladas por un equipo de personas denominadas tutores coordinadores, nacionales y regionales.

A raíz del cambio de gobierno en 1990, las relaciones MEP - FOD se volvieron tirantes, ya que el nuevo ministro Herrera no solo no apoyaba al programa sino que buscó explícitamente debilitarlo. Con la reducción de los sobresueldos a los encargados de laboratorio y de sueldo a los tutores, la no reposición de vacantes por retiro, junto a limitaciones adicionales en la selección y capacitación del personal, redujo el número efectivo de horas de funcionamiento de los laboratorios, el cierre parcial de 22 laboratorios y el total de tres. También se desechó el proyecto para que la FOD expandiera el programa a los centros de educación secundaria. Se estima que con el cambio de administración, en mayo de 1994, el PIE se volverá a revitalizar y se tiene la meta de cubrir al 50 por ciento del estudiantado.

Participación comunitaria

El PIE establece como punto de partida para la instalación de un laboratorio, el aporte de la comunidad de la infraestructura. Ello con el fin de garantizar el compromiso e identificación de la comunidad con el proyecto. Esto es importante pues al sentirlo como un logro propio, los laboratorios y el equipo se encuentran protegidos, sobre todo teniendo en cuenta que se encuentran en barrios con gran delincuencia.

El PIE ha buscado retribuir a la comunidad el apoyo recibido, estableciendo el Programa de Informática para las Comunidades (PICO), a través del cual se le brinda capacitación en cultura informática general, uso de paquetes, acceso a información y asesoría informática. El PICO utiliza los laboratorios en horas no lectivas y se cobra por el servicio de manera que se autofinancia y apoya al proyecto de telemática y al sistema de apoyo global. El PICO funciona en 40 centros y ha dado capacitación a cerca de 3000 personas.

Control, monitoreo y evaluación

Aunque existen varios intentos por evaluar el PIE, lo innovador del programa, su complejidad y el poco tiempo transcurrido, hacen que sus resultados sean muy preliminares para evaluar el impacto en la calidad de la educación y en el mejoramiento de los alumnos y maestros. Esta limitación se ve reforzada por el hecho de que el país no cuenta con un instrumento permanente para medir la calidad de la educación. A partir de 1993, un

grupo de investigadores del FOD, con el aporte de dos investigadores externos y el financiamiento del BID, han iniciado el desarrollo de una metodología específica para realizar esta evaluación.

Logros y problemas

El PIE ha sido novedoso en su planteamiento y ejecución y muy exitoso en cuanto al cumplimiento de las metas trazadas, en particular mientras contó con el apoyo político necesario. También se ha mostrado exitoso en cuanto a motivar, comprometer y reactivar al cuerpo docente. No se sabe, por carecerse de evaluaciones apropiadas, de cuál ha sido el impacto en la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, aunque si es claro el efecto motivador que ha producido en ellos. El éxito operativo se ha basado en lo que Fonseca (1991) denomina las decisiones estratégicas tomadas. Estas pueden resumirse en: uso de un proveedor privado, uso de criterios de selectividad geográfica, un enfoque comprensivo e innovador sobre la introducción de la informática en la escuela, la promoción de la participación de la comunidad, la vinculación de la capacitación con el seguimiento y la asesoría, y búsqueda del impacto real desde el inicio, sin agotarse en programas pilotos de escasa cobertura y difícil reproducción.

Las limitaciones se sitúan en el campo administrativo, en particular en las relaciones MEP-FOD, donde ha quedado evidente de que a pesar de las previsiones tomadas, este seguirá siendo un elemento crucial para el buen desenvolvimiento del programa. Otra dificultad no resuelta es cómo llegar a los más pobres, ya que los criterios seguidos no lo permiten y adicionalmente se presentan problemas de infraestructura, costos y de diseño si se trata de llegar a ellos. Finalmente, es claro que el programa por sí solo no es suficiente para resolver el problema de calidad de la educación general.

El Programa Cupón Alimentario

El PCA surge también como una promesa de campaña que ejecuta la Administración Calderón a partir de 1990 y tiene como antecedentes inmediatos las acciones que el MS venía desarrollando en el campo de la nutrición desde 1950 (ver anexo A), programas que en su conjunto habían sido calificados de muy exitosos (Pfeffermann y Griffin, 1989).

Internacionalmente, su contraparte son los tradicionales programas de "Food Stamps".

Características generales

El diseño del programa parte de un diagnóstico equivocado, utilizado profusamente durante la campaña electoral, que planteaba que la pobreza se había intensificado durante la segunda mitad del decenio de los ochenta y de un conocimiento insuficiente sobre el marco institucional, en particular sobre el conjunto de programas vigentes dirigidos hacia los pobres. Es diseñado inicialmente por funcionarios del MS del área de nutrición, quienes proponen un Bono Alimentario Nutricional (BAN), consistente en un paquete de ciertos alimentos, seleccionados con criterios nutricionales y de apoyo al pequeño productor agropecuario, en conjunto con acciones integrales en el campo de la salud y aplicando una selectividad geográfica (Ministerio de Salud, 1990). El BAN, que empezó a operar en agosto de 1990, tenía las mismas características del programa de paquetes de alimentos que desde 1979 ejecuta el MS para las familias con niños severamente desnutridos. Este diseño si bien operaba adecuadamente en ese programa, ya que debe atender a una población muy reducida de alrededor de 2000 familias, generó rápidamente problemas operativos cuando se trató de ampliar su escala hasta 50 mil familias mensuales. Problemas adicionales en los criterios de selección de beneficiarios al interior de las zonas seleccionadas, llevó a su suspensión en febrero de 1991 (Novygrodt, 1991 y FODESAF, 1991). Una comisión técnica interinstitucional se encarga, en dos meses, de redefinirlo. Así se transforma en el Cupón Alimentario y su ejecución se traslada al IMAS.

El objetivo del PCA es complementar el ingreso de las familias en situación de pobreza y con características especiales de vulnerabilidad, mediante la entrega de cupón que se cambia por alimentos. Adicionalmente se busca mejorar las comunidades a través del trabajo voluntario. Esto último no se ha logrado, ya que el cupón se entrega sin condiciones al respecto. El PCA tiene así objetivos mas limitados que el BAN al excluirse las consideraciones de tipo nutricional y de apoyo a la producción.

El PCA consiste en la entrega de hasta cinco cupones mensuales por familia, dependiendo del tamaño y situación socioeconómica, por un período mínimo de tres meses, prorrogables a seis. En 1993, el valor del cupón fue de mil colones

($US 7,03), en los dos años anteriores este monto fue de 750 colones ($US 6,14 en 1991 y $US 5,59 en 1992). Confrontado con la línea de pobreza extrema (costo per cápita de la canasta de alimentos), el cupón no llega a superar el 30 por ciento de esa línea indicando que consiste apenas en un complemento reducido de los requerimientos nutricionales. Ello es más claro si se tiene en cuenta que existe una amplia lista de alimentos por los que puede acceder la familia y que puede incluso incorporar otros productos no alimentarios de primera necesidad. El cupón es cambiado en el comercio minorista autorizado, no pudiendo recibir dinero a cambio ni ser utilizado para licor o cigarrillos[27]. Tiene así un menor costo administrativo que el BAN, al eliminarse las actividades de compra directa, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos.

Los sistemas de información del PCA no permiten identificar claramente el número de familias beneficiadas, pues no totalizan por familia sino que lo hacen por cupón entregado, y constantemente el IMAS ofrece datos diferentes. El Cuadro 22.6 se ha elaborado usando para cada año una misma fuente, la Dirección de Planificación del IMAS, y suponiendo que cada familia recibe un promedio de cuatro cupones durante tres meses. Es claro que con ello se estima un límite superior o máximo de cobertura. Teniendo en cuenta estas limitaciones, los datos señalan un aumento en la cobertura del programa. Estudios realizados para 1992 indican que el 34 por ciento de las familias corresponden a mujeres jefes solas, el 36 por ciento a ancianos y el 16 por ciento a discapacitados, grupos vulnerables a los que se dirige con énfasis el PCA (IMAS, 1993).

27 Se denomina "cupón" a cada monto de mil colones entregado por el PCA. Así, el término tiene un doble uso, como documento mediante se otorga el beneficio y como unidad de medida del beneficio.

CUADRO 22.6
COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE EL PROGRAMA DE CUPÓN ALIMENTARIO, 1991-1993.

Indicadores	Años		
	1991	1992	1993*
Beneficiarios			
Familias (miles)	23,8	46,4	60,6
Cupones			
Totales (miles)	286,8	557,2	726,9
Valor unitario ()	750,0	750,0	1000,0
Valor unitario ($)	6,1	5,6	7,0
Subsidio			
Millones colones 92	261,9	417,9	662,2
Miles de $US	1761,6	3112,3	5112,7
Subsidio familiar			
Colones 1992	10961,0	9000,0	10931,0
$US	89,8	67,0	76,9
COBERTURA APARENTE			
% de familias pobres	15,0	31,0	49,8

** Datos preliminares.*

Fuente : Instituto Mixto de Ayuda Social.

Grupo objetivo y mecanismo de selección

La población meta corresponde a las familias en situación de pobreza extrema, aunque se da énfasis a ancianos, mujeres solas e incapacitados. Estos criterios se tornan incongruentes con el diseño de temporalidad (ayuda por tres meses) que tiene la ayuda e implica una superposición de poblaciones meta con el programa de pensiones a indigentes que administra la CCSS (ver anexo A). Para la selección de los beneficiarios se sigue un criterio de selectividad geográfica, concentrando los esfuerzos en los distritos considerados como prioritarios por su bajo nivel de desarrollo social.

Al interior de estas zonas, se aplica un cuestionario para determinar su condición socioeconómica. Este cuestionario ha evolucionado hacia lo que se conoce como el sistema de selección de beneficiarios (SISBEN), implantado por el IMAS a partir de 1992, con apoyo del Banco Mundial. Este sistema es una copia sin modificación del esquema chileno, utilizándose el mismo instrumento de recolección, con las mismas variables, y construyéndose un índice resumen utilizando los mismos ponderadores calculados para Chile. Adolece por lo tanto de las limitaciones apuntadas para el modelo chileno (Raczynski, 1991 y Pfeffermann y Griffin, 1989), aumentadas por la posible incompatibilidad con una pobreza que tiene origen rural[28].

Resultados preliminares de una encuesta contratada por MIDEPLAN, entre diciembre de 1992 y enero de 1993, para determinar el acceso a los programas sociales, muestran que el 40 por ciento de los beneficiarios, pertenecen al primer decil de la distribución del ingreso familiar per cápita (aproximadamente pobreza extrema) y un 17 por ciento al segundo (resto de pobres). Ello sugiere la presencia de fuertes filtraciones ya que un 60 por ciento de los beneficiarios no correspondería a familias en pobreza extrema (grupo meta) y un 43 por ciento beneficiaría a familias no pobres.

Costos y recursos

El PCA es financiado por el FODESAF, en tanto que el IMAS aporta el costo administrativo de su ejecución. Para 1992, este costo administrativo se estimó equivalente al 9 por ciento del costo total del programa. El Cuadro 22.6 resume los datos sobre costos y subsidios recibidos por las familias en los últimos años, sin imputar el costo administrativo.

Organización institucional

La ejecución del PCA está centralizada en el IMAS sin ninguna coordinación o participación de otras instituciones. La participación del

28 Cabe señalar que en 1992 se realizó una encuesta nacional, contratada por MIDEPLAN, con el fin de validar el sistema, tanto en términos de variables a incorporar como en cuanto a ponderaciones. Los resultados de ese estudio no están aún disponibles y se trabaja mientras con la réplica chilena.

FODESAF como ente financiador se limita a negociar con el IMAS el monto del cupón y la magnitud de recursos a presupuestar en el programa. Cabe señalar que el IMAS no tiene dimensionada la población meta y que el crecimiento del programa responde más a factores de tipo electoral que a un intento de cumplir con cierta meta de cobertura.

Al interior del IMAS, la administración del programa está descentralizada en las 11 oficinas regionales con que cuenta la institución, denominadas Centros de Acción Social. Ellas aplican el SISBEN, seleccionan los beneficiarios y entregan los cupones, para lo cual a cada oficina se le ha asignado una cuota. Existe una pequeña unidad central que controla el programa y totaliza la acción del PCA. Esta organización se tornó muy vulnerable al clientelismo político y en los meses previos a la elección presidencial, la oficina central centralizó la selección de beneficiarios y la entrega del cupón sin el mayor control sobre el cumplimiento de requisitos de parte de los usuarios.

Participación comunitaria

El PCA prevé la formación de comités comunales para organizar y controlar el cumplimiento de los trabajos voluntarios que, en teoría, deberían aportar los beneficiarios. Si bien el IMAS reporta la constitución de 150 comités, estos no han operado en la práctica ya que el IMAS no dispone de recursos para darles apoyo y seguimiento, ni parece existir mucho interés de parte de los beneficiarios de aportar trabajo voluntario, trabajo que por la composición dominante de los beneficiarios (ancianos, discapacitados y madres solas), no parece tampoco muy factible.

Control, monitoreo y evaluación

Aunque se diseñó un sistema de control y seguimiento en varios niveles, en la práctica solo opera un sistema computarizado que ofrece reportes trimestrales sobre ejecución presupuestaria y cobertura geográfica. Este se limita a contabilizar cupones entregados y gasto realizado y como se indicó no parece permitir totalizar beneficiarios en términos de familias, menos aún verificar si cumplen los criterios de selección. Esto último ha quedado en manos de las oficinas regionales, quienes deberían realizar muestreos de verificación, pero no disponen de los recursos para llevarlo a cabo.

Logros y problemas

El PCA tiene como su principal logro la cobertura alcanzada, aunque esta debe verse con cautela debido a la presencia de filtraciones. Un segundo logro es el esfuerzo por establecer un sistema computarizado y único de selección de beneficiarios, aunque está pendiente aún la etapa de adaptación al medio local, etapa que está siendo financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Adicionalmente se está realizando una evaluación por intermedio de la CEPAL de los resultados de la implementación del SISBEN. Ninguno de estos informes está aún disponible.

Sus limitaciones giran en torno a la duplicación de esfuerzos institucionales, la inconsistencia entre los criterios para acceder al programa y el carácter temporal asignado, la vulnerabilidad al clientelismo político y la ausencia de control y participación comunal.

22.4. CONSIDERACIONES FINALES

En este estudio se analizó la respuesta estatal al combate de la pobreza, dentro del marco de la política social. El análisis cubrió dos niveles, abarcados en secciones separadas. La primera se dedica al estudio global de las políticas sociales, con énfasis en los programas de lucha contra la pobreza. La segunda tiene un carácter más específico; está dedicada a la evaluación de tres programas que cubren distintas áreas de intervención estatal en el ámbito social. Estos programas son el Programa de Talleres Públicos (PTP), el Programa de Informática Educativa (PIE) y el Programa del Cupón Alimentario (PCA). En esta sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

El Estado costarricense ha mostrado una larga tradición en el suministro de servicios sociales, que se apoya y refuerza en un sistema político estable y concertador. Los programas universalistas en las áreas de salud y educación general se han ido complementando, sobre todo a partir del decenio de los setenta, con programas selectivos hacia los grupos más pobres, dirigidos a garantizar que los pobres accedan efectivamente a los programas universales o a subsanar las desigualdades persistentes y, a mejorar por este medio la eficiencia, eficacia y equidad de la política social.

Esta tradición se sustentó en una concepción de la política social como complementaria y no subsidiara de la política económica que prevaleció desde los años cincuentas, al instaurase un proyecto político que explícitamente estableció la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del crecimiento tanto del salario monetario real como del salario social (Garnier e Hidalgo, 1991). Ello permitió absorber al estado cantidades crecientes de recursos y dirigirlos a tarea sociales, construir un marco institucional muy amplio y desarrollado y mejorar la calidad de vida de los costarricenses. No obstante, la crisis económica de los ochenta y las políticas de estabilización y ajuste posteriores han generado fisuras en ese consenso. La política social ha perdido papel protagónico dentro del accionar estatal y se debate entre esfuerzos de reforma para restaurar su capacidad de impacto y propuestas y experiencias concretas que buscan reorientar y limitar su papel y accionar. Por ello, aunque Costa Rica dispone de un conjunto favorable de condiciones para establecer una estrategia completa y coherente de combate a la pobreza, no se puede afirmar que esta exista.

Ello queda claro cuando se analizan los programas concretos de apoyo a los pobres. Estos, si bien manifiestan una congruencia con el perfil de la pobreza en el país, se encuentran áreas fundamentales con desarrollos incipientes, escasas coberturas e impactos insuficientes. Eso parece ser el caso de los programas de apoyo productivo, de capacitación, de organización de la comunidad y de compensación en coyunturas recesivas. Estas insuficiencias parecen acrecentarse en el caso de los pobres residentes en la zona rural, que constituyen justamente la mayoría, aunque en este caso por su vinculación mayoritaria a la actividad agrícola, la política económica juega también un papel trascendental.

El estudio con más detenimiento de tres programas específicos, seleccionados en función de sus diferencias en cuanto al origen temporal, área de intervención, forma de organización y fuente de financiamiento, permite determinar que si bien cada uno puede mostrar un conjunto de logros, ninguno se encuentra libre de problemas. Un intento de sintetizar el diagnóstico realizado y establecer una recomendación principal conduce a lo siguiente. El PTP presenta como su debilidad básica su escasa cobertura y sus limitados objetivos y además una ampliación del programa solo tiene sentido si se lleva a cabo primero una evaluación de su impacto y eficiencia y si se reformula buscando enfatizar la vinculación con empleos formales

o con la formación profesional regular. El PIE presenta como debilidad la pérdida de selectividad a costa de la ampliación de la cobertura y el esfuerzo debe canalizarse hacia su profundización aunque ello implique enfrentar costos marginales crecientes. Finalmente, el PCA muestra como su principal debilidad la duplicación de esfuerzos y la recomendación principal giraría en torno a su absorción por parte de los programas existentes que se encuentra duplicando.

Enseñanzas de política

El análisis realizado y la comparación de los tres programas permiten derivar adicionalmente una serie de enseñanzas que conviene sistematizar y que pueden resultar útiles tanto para reformas concretas en ellos como para otros programas que no han sido objeto de estudio particular.

Un primer aspecto tiene que ver con la calidad de los recursos humanos involucrados en su diseño e implementación. Los programas de lucha contra la pobreza requieren de un diseño cuidadoso que involucra un correcto diagnóstico y una solución adecuada, así como un seguimiento constante con miras a su mejoramiento y ajuste. Ello solo es posible si se cuenta con recursos humanos altamente calificados. El PIE es un buen ejemplo de como este elemento puede subsanar las limitaciones dadas por la estrechez de tiempo en que se debió diseñar y ejecutar y cómo el aporte de estos recursos permite consolidarlo y mejorarlo. El PTP si bien contó en su diseño de un aporte importante de recursos humanos calificados, que pudieron recoger los desarrollos conceptuales existentes y adaptados en la forma específica de talleres públicos altamente flexibles y con elementos de generación de ingresos, este aporte se fue perdiendo en el tiempo cuando reformas administrativas al interior del INA, eliminaron la gestión central del programa y debilitaron las acciones de evaluación y apoyo logístico, incluido el docente. El programa entonces dejó de crecer y empezó a debilitarse. El PCA representa un ejemplo en negativo de ello. El escaso tiempo para el diseño se acompañó de un diagnóstico equivocado o insuficiente, no solo sobre la evolución de la pobreza sino también sobre el marco institucional existente. Los diseñadores tampoco fueron capaces de existen en programas similares en países desarrollados y en desarrollo, ni fueron capaces de adaptar un sistema de selección de beneficiarios acordes con las características de la pobreza del país. Ello volvió al programa

muy vulnerable y fue entonces utilizado ampliamente con un criterio de clientelismo político para las elecciones presidenciales de febrero de 1994.

Un segundo elemento en torno al diseño e implementación hace referencia a la integralidad o independencia de las acciones de apoyo propuestas. Intervenciones más comprensivas tienen un efecto mayor que aquellas independientes o sin coordinación. Aunque la información disponible no permite evaluar esta dimensión, en parte porque hay diferencias entre el diseño y la práctica, si es posible diferenciar los programas por la consideración de este elemento. El PTP es el que muestra un enfoque más comprensivo: capacitación y generación de ingresos y consumo, becas de estudio y financiamiento para producción. Es claro que esta concepción tiene en principio una mayor probabilidad para mejorar la productividad de las familias pobres cuyo jefe o principal generador de ingresos está inserto en el sector informal, que únicamente la capacitación, ya que la sola necesidad básica de generar ingresos los excluye del programa. Pero no basta que el enfoque sea comprensivo, se requiere que todos sus componentes actúen coordinadamente. En el programa de Talleres Públicos los apoyos en becas y financiamiento fueron muy limitados por lo que el programa parece haber terminado ofreciendo como principal beneficio " ayuda a la gente a producir para su propio consumo" (OIT, 1992:44). El antecedente del PCA, el BAN también se diseñó con un enfoque más comprensivo: apoyo al consumo, atención de salud, apoyo a la producción agrícola en pequeña escala (pobres rurales). Así la ayuda consistía en un conjunto de alimentos que tuvieran impacto nutricional y apoyaran a campesinos pobres y las familias se seleccionaban a través de los puestos de salud primaria poniendo énfasis en el riesgo nutricional. Al pasarse al PCA estos elementos se perdieron. El PIE busca mejorar la calidad a través de dos elementos, la introducción de la computadora como herramienta de aprendizaje, y a través del cambio de actitud y motivación y capacitación del personal docente. Es claro que aquí se requiere de apoyos adicionales en infraestructura, materiales, capacitación general de los maestros, diseños curriculares apropiados y sistemas de control del aprovechamiento, aspectos que estaría cubriendo, en principio, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación[29].

29 Este proyecto arranca más tarde (1993) con un financiamiento del BM y del BID por $US 61,5 millones. Se dirige a infraestructura escolar en distritos pobres, material didáctico, capacitación de los maestros y fortalecimiento institucional del MEP.

Un tercer elemento en relación a la implementación tiene que ver con la capacidad de coordinar acciones y esfuerzos interinstitucionales ya que por esta vía se puede incrementar el impacto y eficacia del programa o viceversa. El PIE es el más exitoso en este aspecto, donde la FOD sirvió como catalizador que posibilitó coordinar y obtener una serie de apoyos de otras instituciones públicas y privadas, lo que permitió potenciar el programa. Por el contrario, el PTP si bien previó en su diseño la coordinación requerida con otras instancias públicas, no fue capaz de consolidarlos tanto por debilidades en las gestiones de las autoridades del INA como por desinterés de los otros agentes. El resultado, la entrega de un paquete que no correspondía al diseño y su menor eficacia. El PCA por su parte muestra la situación inversa a la coordinación, esto es, la duplicación innecesaria de esfuerzos. Existiendo un conjunto de programas que atendían a la misma población, incluso en la misma forma, surge el PCA. Si la población meta son las familias que no pueden generar permanentemente ingresos como madres solas con hijos, ancianos y discapacitados, ellos están atendidos por la CCSS con el Programa de Pensiones no Contributivas. Si la población meta son familias pobres con niños con riesgo nutricional, ellos son del resorte del MS con su programa de Paquetes de Alimentos. Si el programa tiene efectivamente un criterio compensador, atendiendo a los que no pueden generar ingresos temporales (desempleados o pequeños productores en nuevos asentamientos) ellos son atendidos por el Programa de Auxilio Temporal del MTSS o por el Programa de Apoyo a Pequeños Campesinos del IDA[30]. Si estos programas funcionan mal, la solución no parece ser crear uno adicional.

Un cuarto elemento vinculado con la ejecución exitosa del programa hace referencia a la continuidad de esfuerzos para provocar resultados permanentes. Cuando los programas surgen de una promesa de campaña, como el PIE y el PCA, muestran un amplio apoyo y dinamismo durante esa administración pero empiezan a enfrentar problemas cuando se cambia de administración, especialmente si ello implica también cambio de partido político. Esto es importante, pues una estrategia de lucha contra la pobreza, en principio, no puede basarse en programas creados para cumplir con promesas surgidas al calor de una contienda

30 En el anexo A se detallan las características de cada programa mencionado.

electoral. En primer lugar, porque dichas promesas pueden responder a un diagnóstico equivocado de la situación, y no ser más que el producto de la necesidad de ganar votos. En segundo lugar, porque la necesidad de cumplir con dichas promesas puede implicar que la implementación de los programas carezcan de un adecuado proceso de planeamiento. En tercer lugar, porque dichos programas pueden ser vulnerables al clientelismo político. Y en cuarto lugar, porque la prioridad que se le asigne puede variar de un gobierno a otro.

Esto, que ha sido ampliamente documentado con relación al PIE, pero que también está presente en el PTP, pueden resultar en un desperdicio de recursos y resalta la necesidad de consensos para arribar a intervenciones integrales, flexibles y adaptativas pero permanentes si se quiere implementar efectivamente una estrategia de combate a la pobreza. Se necesita pasar, como la señala el BID/PNUD (1993) de políticas gubernamentales a políticas de Estado.

Un quinto elemento vinculado con la gestión de los programas tiene que ver con formas de gestión descentralizadas y el uso de proveedores privados como mecanismos para incrementar la eficiencia en la ejecución de los programas. Aunque la descentralización y la prestación privada de los servicios no son elementos difundidos en el accionar del Estado Costarricense, el PIE es el que muestra esquemas más novedosos y mayor eficiencia a juzgar por la capacidad que mostró la FOD, ente privado ejecutor, en diseñar y realizar las dos primeras etapas en dos años según lo programado. También el PIE en su diseño le otorgó mucha importancia a cubrir rápidamente la totalidad del país para lo cual incorporó este elemento explícitamente en los criterios de selección de escuelas. Ello se vio facilitado por la dispersión geográfica que muestran las escuelas primarias y la división administrativa del MEP en 19 oficinas o direcciones regionales. El PTP tiene una organización más centralizada donde 12 de los 14 talleres se encuentran en la Región Central del país y dependen directamente del jefe de dicha dirección. Cada taller muestra asimismo una limitada capacidad de gestión. El otorgamiento de una mayor autonomía financiera y administrativa podría mejorar el funcionamiento del programa e incluso es posible plantear la gestión de estos talleres por parte de "ONGs", quienes han mostrado en otras latitudes ofrecer una oferta de capacitación más próxima a las necesidades de los pobres, más cerca de sus lugares de trabajo y el empleo de los mismos artesanos de experiencia como formadores de tiempo parcial (King y Mc Grath, 1994). Una dispersión

geográfica un tanto mayor muestra el PCA donde 11 oficinas regionales del IMAS intervienen en la selección de las familias y distribución de los cupones. Estas sin embargo, están concretadas en los principales centros urbanos, no tienen independencia administrativa ni financiera e incluso se excluyeron de la selección de beneficiarios durante los meses previos a las elecciones. En este lapso la selección se concentró en las oficinas centrales del IMAS y se abandonaron los criterios técnicos de identificación de beneficiarios.

Un sexto elemento del diseño y ejecución de los programas de combate a la pobreza es aquel relacionado con la capacidad efectiva del programa de llegar a la población meta sin filtraciones y en la magnitud del servicio requerido. Esto alude a los mecanismos de selección y a la pertinencia y escala de programas. Con relación a los criterios de selección, existe en el país una aversión histórica contra la focalización y cuando ella ha sido necesaria, se ha dado preferencia al uso de la selectividad geográfica. Los tres programas siguen este criterio, al menos en sus acciones iniciales. En tanto la pobreza tenga una concentración geográfica y sea por lo tanto posible identificar focos de pobreza, este mecanismo resulta eficiente. El problema observado es que este no se cumple siempre, como en el PTP donde por presiones políticas o de las comunidades, se instalaban en lugares donde no viven los pobres o como en el PIE, donde este criterio debe ceder a dos adicionales como la dispersión geográfica y el tamaño del centro educativo. El PCA que utiliza el SISBEN, manifiesta junto a las limitaciones señaladas al modelo chileno, su no adaptación a las características del país. La encuesta de inversión social realizada para validar las variables y determinar las ponderaciones se realizó con posterioridad al montaje del sistema. Adicionalmente queda la limitación del uso de un mecanismo que selecciona a los beneficiarios, dándole énfasis al método de necesidades básicas insatisfechas, y se utiliza para un programa cuya población objetivo está compuesta por aquellas familias con ingresos insuficientes.

También interesa destacar la medida en que los programas evaluados responden a la caracterización de la pobreza y de sus determinantes. La pobreza en Costa Rica tiene un componente rural muy importante, especialmente fuera del Valle Central. Esto indica que los programas de combate a la pobreza deberían tener un componente regional explícito. En la práctica esto solo ocurre en el PIE; sin embargo, esto apenas se

da parcialmente, pues el programa no llega a zonas rurales dispersas. Los programas de Talleres Públicos y del Cupón Alimentario, por el contrario, tienen un importante sesgo urbano, que limita la consecución de sus objetivos. Así, de los 14 talleres públicos solo uno se encuentra en las zonas rurales, mientras que todos los 11 Centros de Acción Social (CAS) se encuentran en zonas urbanas. En el caso del PCA esta es una limitación muy importante, pues significa que para obtenerlo, una persona de la zona rural tiene que desplazarse al CAS más cercano, lo cual puede implicar grandes distancias. En el caso del PTP, el sesgo urbano es un problema menos serio, pues uno de los objetivos centrales es brindar capacitación a grupos informales urbanos. No obstante, ello implica que no se está atendiendo a los grupos pobres vinculados con la producción agrícola.

Junto a la adecuada selección de los beneficiarios está el problema de cobertura o escala. El PTP muestra una reducida cobertura. Si bien durante 11 años ha logrado capacitar a cerca de 40.000 personas, la capacidad instalada solo le permite atender a cerca de cinco mil personas por año, lo que equivale entre el 2 y el 3 por ciento del empleo en el sector informal urbano. Problemas de cobertura se observan en el PCA ya que atiende, en el mejor de los casos a dos tercios de las familias en situación de pobreza extrema o a un tercio de las familias ubicadas debajo de los umbrales de pobreza. Este programa permite ejemplificar el problema de pertinencia del servicio o subsidio entregado, ya que el cupón equivale a menos de un tercio del costo per cápita de la canasta de alimentos, y se asigna temporalmente a una población que por sus características de selección elegidos, muestran que su problema de generación de ingresos es estructural, permanente o al menos de largo alcance.

Un séptimo elemento apunta al origen del financiamiento y como ello puede tornar más o menos vulnerables los programas a los vaivenes políticos o coyunturas económicas. Programas compensatorios, como pretende ser el PCA, deberían tener un financiamiento anticíclico, esto es, que se incremente en períodos recesivos y inflacionarios, que es cuando los ingresos de los pobres se ven más deteriorados. El FODESAF, al depender en mayor medida de un impuesto a las planillas o nóminas no tiene ese carácter, aunque el aporte proveniente del impuesto sobre las ventas puede reducir el efecto procíclico del anterior. El PTP tiene el

mismo inconveniente anterior sumado a las restricciones adicionales que se le han impuesto al INA para cumplir las metas fiscales. La FOD estuvo dos años sin crecer debido a la vulnerabilidad que le asigna el depender, en una fracción significativa, del presupuesto nacional. No obstante, su financiamiento mixto y múltiple parece ser una buena opción para reducir dicha vulnerabilidad. Un tema adicional sobre el financiamiento, no tratado aquí, es el relativo a la equidad de su origen, esto es, quienes son los que en última instancia pagan los impuestos que los financian.

Los tres programas analizados, incorporan en su diseño la participación de la comunidad que corresponde al octavo elemento de gestión que conviene resaltar. Mientras que en el PCA, la participación comunitaria no ha funcionado en la práctica, en los otros dos programas se ha concentrado en el apoyo para crear la infraestructura donde funcionará el programa. Ello es importante pues implica una participación de la comunidad en la decisión final de si lo desean y una compenetración con este una vez funcionando. Ambos programas también contemplan grados diversos de retroalimentación con la comunidad, el PIE por la vía del programa de capacitación PICO y eventualmente a través del uso de la red de telemática para facilitar actividades productivas como la maquila de datos.

Finalmente, los programas de ataque a la pobreza si bien deben tener un carácter de continuidad para producir impactos apreciables, deben tener la flexibilidad necesaria para irse ajustando a las nuevas condiciones, a las nuevas facetas que adquiere el fenómeno de la pobreza y a las formas novedosas de gestión que se van desarrollando. Ello es posible solo si se cuenta con un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento, sistema en que es omiso todo el sector público costarricense y donde los programas de ataque a la pobreza no resultaron una excepción. Los esfuerzos realizados son insuficientes, discontinuos en el tiempo y con énfasis en aspectos más administrativos que en la medición de impactos reales. Sin su desarrollo no parece factible poder implementar una adecuada estrategia de combate a la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado L. y Mora G. 1984. *Diagnóstico Socioeconómico de las provincias de Heredia, Cartago y de los cantones de Sarapiquí y Desamparados.* San José, Costa Rica: Dirección de Planificación y Evaluación, Instituto Nacional de Aprendizaje.

Badilla, E. 1991 a. *"Informática Educativa en Costa Rica a partir de 1987".* Revista de Educación 15(1):7-17. 1991. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Banco Mundial 1990. *Costa Rica: El gasto público en los sectores sociales.* Informe No. 8519-CR Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Banco Mundial 1993. *Poverty and income distribution in Latin America the story of the 1980s.* Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Banco Interamericano de Desarrollo/Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/PNUD). 1993. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo.* Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Blanco, B. y Sánchez, L. 1991. *"Los talleres públicos de capacitación producción en Costa Rica"* San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1990. *Transformación Productiva con Equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1991. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta. Estudios e Informes de la Cepal.* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1992. *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90.* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Comisión Económica para América Latina.

CEPAL/UNESCO. 1992. *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chang A. L., Reuben S., Sánchez M. L.1985. *Los Talleres Públicos de Capacitación - Producción en el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica.* San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje/Cinterfor .

Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC). 1988. *Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares.* San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.

Fields, G. 1980. *Poverty, Inequality and Development.* New York, Estados Unidos : Cambridge University Press.

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). 1991. *"Evaluación al programa bono alimentario nutricional, ejecutado por Ministerio de Salud, con fondos de la DESAF".* San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.

Fonseca, C. 1991. *Computadoras en la Escuela Pública Costarricense. La puesta en marcha de una decisión.* Serie Educación e Informática No.1, San José: Fundación Omar Dengo.

Garnier, L. y R. Hidalgo, R. 1991. *"El estado necesario y la política de desarrollo."* En: L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge et al. Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 1988. *"Evolución de la Crisis Económica en Costa Rica y su Impacto sobre el Nivel de Pobreza".* Informe final para Discusión. San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 1991. *Proyecto: Cupón Alimentario para población de extrema pobreza.* San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 1993. *Informe de logros Administración IMAS 1990-1992.* San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 1993. *Sistema de Selección de Beneficiarios, SISBEN.* San José, Costa Rica. Instituto Mixto de Ayuda Social.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 1981. *Proyecto para la Capacitación de Grupos de Población en condiciones de Marginalidad y la Creación de Talleres Públicos.* San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 1984. *Diagnóstico situacional de los Talleres Públicos de Desamparados, Hatillo, León XIII, Lomas de Ocloro, Zetillal, Pavas, Santa Cruz*. San José, Costa Rica : Departamento de Orientación y Trabajo Social del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 1984. *Evaluación de Talleres Públicos de León XIII, Santa Cruz y Zetillal*. San José, Costa Rica: Departamento de Evaluación del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 1991. *Proyecto de Adiciones y Mejoras*. San José, Costa Rica: Departamento de Análisis y Control Administrativo del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 1992. *Evaluación: Pasado y presente*. San José, Costa Rica: Dirección de Planificación y Evaluación, Departamento de Evaluación del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 1993. *Estadísticas de Talleres Públicos, Año 1992*. San José, Costa Rica: Dirección de Planificación y Evaluación, Departamento de Evaluación del Instituto Nacional de Aprendizaje.

Irarrazaval, I. 1993. *"Estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social en Latino América: Una revisión metodológica."* Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo. Santiago, Chile: ILPES.

Jiménes Veiga, D. 1983. T*alleres Públicos de Capacitación-Producción Sector Urbano*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.

King, K. y S. McGrath. 1994. *"Formación profesional para el sector informal. Las nuevas tendencias mundiales"*. En Desarrollo y Cooperación, No. 1. enero/febrero.

Lizano, E. 1990. T*res ensayos sobre Centroamérica*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1988. *Costa Rica: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1991. *El Gasto Público en los Sectores Sociales., 1975-1991*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Ministerio de Salud. 1990. *Bono Alimentario y Nutricional, para mejorar la calidad de vida de las familias más pobres.* San José, Costa Rica: Ministerio de Salud.

Morley, S.A. y Alvarez, C. 1992. *Poverty and Adjustment in Costa Rica. Working Papers Series 123*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Novygrodt, R. Ma. 1991. *Evaluación del bono alimentario nutricional y acciones a tomar en los cantones productivos de café y caña.* San José, Costa Rica: Ministerio de Salud, Departamento de Nutrición y Atención Integral.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1992. *Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorios.* Informe de una misión interdepartamental. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.

Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN). 1979. *La pobreza en Costa Rica, Análisis del Sector Urbano.* San José, Costa Rica: Oficina de Planificación Nacional.

Papert, S. 1993. The Children's Machine: rethinking school in the age of the computer. New York: Edited Basic Books.

Pfeffermann, G.P. y C.C. Griffin. 1989. *Programas de Nutrición y Salud en América Latina. Enfoque en los Gastos Sociales.* Washington: Publicación del Banco Mundial en colaboración con el Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Piñera, S. 1979. *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1993. I*nforme sobre desarrollo humano,* 1993. Madrid, España: Artes Gráficas Toledo, S.A.

Pollack, M. 1987. *Poverty and Labour Market in Costa Rica. Documento de Trabajo No. 228*. Santiago, Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

Raczynski, D. 1991. *La ficha y la focalización de los Programas Sociales. Notas Técnicas,* No. 141. Santiago, Chile: CIEPLAN.

Rodríguez, A. y Smith, S. 1994. *"A comparative study of determinants of Urban, Rural and farm poverty in Costa Rica."* World Development, 22(3).

Sanguinetty, J. A. 1988 a. *La educación general en Costa Rica. La Crisis y sus posibles soluciones.* San José, Costa Rica: Development Technnologies, INC.

Sanguinetty, J. A. 1988 b. *La salud y el Seguro Social en Costa Rica.* San José, Costa Rica: Development Technologies, INC. y Pragma Cooperation.

Sauma, P.; Trejos, J.D. 1990. *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986. Documento de Trabajo 132*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Taylor-Dormond, M. 1991. *"El Estado y la pobreza en Costa Rica"*. En Revista de la Cepal. 43, Abril: 133-150.

Trejos, J.D. 1990. Pobreza y política social en Costa Rica. Documento No.1, *Proyecto regional para la Superación de la Pobreza en América Latina (RLA/86/004)*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Trejos, J.D. 1991. *"La política social y la valorización de los recursos humanos"*. En: L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge et al. Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.

Trejos, J.D. 1992. *Mercado de Trabajo y Pobreza Urbana en Costa Rica.* Serie de Documentos de Trabajo, 162. San José: Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Trejos, J.D., Garnier, L., Hidalgo, R. et al. 1993. *Sistemas de entrega de los servicios sociales: Una agenda para la reforma en Costa Rica.* Serie de Documento de Trabajo, 153. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Trejos, J. D. 1994. "*La pobreza en Costa Rica, Una síntesis cuantitativa."* Documento mimeografiado.

ANEXOS

ANEXO 22.1
COSTA RICA: SÍNTESIS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LOS POBRES, 1993.

A. Políticas Área de Salud.

Características	Centros de Salud Urbanos Marginales	Puesto de Salud Rural	Salud Dental Rural	Centros Infantiles
Institución	Ministerio de Salud (MS)	Ministerio de Salud (MS)	Ministerio de Salud (MS)	Ministerio de Salud
Año Inicio	1976	1972	1973	1951, 1975
Objetivo	Dar atención salud primaria a toda la población marginada del área urbana.	Dar atención salud		
Primaria a poblaciones rurales.	Atención y prevención odontológica a la población de áreas rurales marginadas	Atención integral al menor de 6 años y a la madre.		
Tipo de Servicio	Servicios de vacunación, desparasitación.			
Referencia de pacientes a clínicas. Atención a madres embarazadas.	Servicios de vacunación, desparasitación, referencia médica.			
Atención médica.				
Visitas a domicilio.	Tratamiento odontológico anual mediante unidades móviles	Alimentación,		
Educación Preescolar y nutricional.				
Atención médica				
Población Meta	Población marginada no es necesario que esté asegurada por algún régimen de la C.C.S.S.	Población rural con menos		

Continúa...

Características	Centros de Salud Urbanos Marginales	Puesto de Salud Rural	Salud Dental Rural	Centros Infantiles
de 500 habitantes.	Niños de 0 a 14 años, madres gestantes	Niños de 1 a 6 años de hogares pobres, con patología social y madres embarazadas y lactantes.		
No. Beneficiarios (personas)1/	258.430	249.816	216.400 consultas	24.643
Cobertura Aparente2/.	83%	57%	98%	16%
% Cumplimiento meta 1992.	100%	n.d.	51%	57%
Origen de los Recursos3/	PN/FODESAF	PN/FODESAF	PN/FODESAF	PN/FODESAF
Monto (millones colones)	¢ 1.883,5	¢ 1.820,7	¢ 253,8	¢ 1304,3
Costo Promedio4/	¢ 7.288*	¢ 7.288*	¢ 1.090	¢ 52.928
Tipo de Selectividad	Geográfica	Geográfica	Geográfica y población con bajos recursos económicos.	Riesgo nutricional y Cuestionario.

n.d. = no se ha establecido la meta en ese año.
** Se aplica al costo promedio de los dos programas.*
1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.
2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.
3/ PN= Presupuesto Nacional, FODESAF = Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
4/ Costo anual por beneficiario.

A. Políticas Area de Salud. (continuación)

Características	Asegurados por cuenta del Estado	Asegurados Voluntarios	Recuperación de Desnutrición severa	Acueductos Rurales
Institución	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	INCIENSA	Instituto Costarricense de Acueductos Alcantarillados
Año Inicio	1973	1976	1975	1977
Objetivo	Atención integral a pobres que no estén en ningún régimen de salud de CCSS.	Atención integral a trabajadores del sector informal que no estén en ningún régimen de salud.	Recuperación integral de niños con desnutrición severa	Proveer a las comunidades rurales dispersas de agua potable y evacuación de aguas negras, industriales, fluviales
Tipo de Servicio	Derecho a todas las prestaciones que otorga el Régimen de Enfermedad y Maternidad.	Derecho a todas las prestaciones que otorga el Régimen de Enfermedad y Maternidad.	Hospitalización y recuperación integral del niño. Educación a los padres.	Construcción, operación de acueductos y alcantarillados en conjunto con la comunidad.
Población Meta	Personas consideradas en situación de "indigencia médica".	Personas con ingresos bajos y sin patrón.	Niños de 0 a 6 años con desnutrición severa que los pone en riesgo de muerte.	Comunidades rurales dispersas.
No. Beneficiarios (personas)1/	300.279	147.168	198	156 acueductos
36.136 personas				
Cobertura Aparente2/.	36%	251%	60%	18%
% Cumplimiento meta 1992	n.d.	n.d.	70%	98%
Origen de los Recursos3/	PN/CCSS	CCSS	PN/FODESAF/JPSSJ	FODESAF

Continúa...

Características	Asegurados por cuenta del Estado	Asegurados Voluntarios	Recuperación de Desnutrición severa	Acueductos Rurales
Monto (millones ¢)	¢ 4.934,0	¢ 2.380,7	¢ 45,7	¢ 477,6
Costo Promedio 4/	¢ 16.431	¢ 16.431*	¢ 230.868	¢ 13.218
Tipo de Selectividad	Cuestionario, entrevista.	Solicitud del beneficiario.	Diágnostico médico.	Solicitud de parte de la comunidad.

n.d. = no se ha establecido la meta en ese año

** Se utiliza el costo medio por asegurado del Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS.*

1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

3/ PN= Presupuesto Nacional, FODESAF = Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. JPSSJ= Junta de Protección Social de San José, INCIENSA= Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.

4/ Costo anual por beneficiario.

B. Políticas Area de Educación.

Características	Becas estudiantes de secundaria	Comedores Escolares	Suministros Escolares	Subsidio al Transporte	Programa de Informática Educativa
Institución	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	MEP/MOPT	MEP/Fundación Omar Dengo (FOD)
Año Inicio	1965	1944, 1975.	1975	1982	1988
Objetivo	Brindar ayuda económica a estudiantes de secundaria de escasos recursos económicos	Mejorar el estado y la educación nutricional del escolar	Dotar de uniformes y útiles a escolares de bajos recursos	Transporte de Estudiantes de zonas alejadas al Centro Educativo.	Contribuir al desarrollo de una nueva actitud de niños/ maestro.
Tipo de Servicio	Ayuda en dinero mensual durante el curso lectivo.	Alimentación y educación nutricional.	Uniformes y útiles escolares vía donación o precios subsidiados	Transporte Gratuito durante el curso lectivo	Utilización de la micro-computadora como herramienta educativa.
Población Meta	Estudiantes de secundaria de escasos recursos de colegios oficiales académicos y técnicos diurnos.	Estudiantes de primaria y secundaria en centros educativos públicos.	Escuelas y colegios públicos en zonas con problemas de pobreza.	Estudiantes de enseñanza media de zonas rurales.	Estudiantes de preescolar, primaria de zonas urbanas marginadas y rurales.
No. Beneficiarios (personas)1/	4.510	500.000	7.890	27.589	128.521
Cobertura Aparente2/	13%	Primaria 95%			
Secundaria 31%	4%	165%	90 %		
% cumplimiento meta 1992	n.d.	100%	n.d.	n.d.	90%
Origen de los Recursos3/	PN	FODESAF/PN	PN	PN	FOD/PN/

Continúa...

Características	Becas estudiantes de secundaria	Comedores Escolares	Suministros Escolares	Subsidio al Transporte	Programa de Informática Educativa
Comunidad					
Monto (millones ¢)	¢ 43,5	¢ 1.845,0	¢ 21,0	¢ 360,8	¢ 212,9*
Costo Promedio 4/	¢ 9.636	¢ 3.600	¢ 2.662	¢ 13.077	¢ 2.279
Tipo de Selectividad	Geográfica, matrícula y estudio socioeconómico.	Geográfico y Indice Desarrollo Social (IDS)	Estudio socioeconómico	Geográfico y matrícula.	Geográfico y matrícula.

** Se refiere sólo a gasto de operación.*
n.d. = no se ha establecido la meta en ese año.
1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.
2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.
3/ PN= Presupuesto Nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FOD= Fundación Omar Dengo, BID= Banco Interamericano de Desarrollo, MOPT=Ministerio de Obras Públicas y Transporte, BM= Banco Mundial.
4/ Costo anual por beneficiario.

C. Políticas Area de Seguridad Social.

Características	Atención y Reubicación de Menores	Centro Diurno Atención a Ciudadanos de la Tercera Edad	Apoyo a Instituciones de Bienestar Social	Programa Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
Institución	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Comunidad	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	CNREE
Año Inicio	1930	1982	1973	1973
Objetivo	Atención integral a los menores de 0 a 17 años abandonados ó maltratados.	Brindar atención diurna al senescente para la satisfacción de sus necesidades biopsicosociales.	Asesoría técnica, supervisión y ayuda primaria a las organizaciones de bienestar social.	Fortalecer el desarrollo integral del discapacitado.
Tipo de Servicio	Atención psicológica, social y médica antes de ser adoptados. Reubicación Menores.	Atención diurna a ancianos (8am a 4pm)	Donaciones trimestrales de alimentos, materiales de construcción, material didáctico.	Atención integral. Crédito. Capacitación Profesional. Ayuda a organizaciones.
Población Meta	Menores de 0 a 17 años abandonados que atiende el Patronato.	Mayores de 60 años que presentan algún tipo de problema social o económico.	Menores, ancianos discapacitados y farmacodependientes	Todos los discapacitados de niveles socioeconómicos bajos.
No. Beneficiarios (personas)1/	4.787	916 ancianos, 30 centros	27.085	4.515
Cobertura Aparente 2/	n.d.	2% ancianos	74% de instituciones	5%
% Cumplimiento meta 1992	n.d.	92%	76%	n.d.
Origen de los Recursos 3/	FODESAF/PANI	FODESAF/PN/Comunidad	FODESAF/IMAS	FODESAF/PN/Comunidad

Continúa...

Características	Atención y Reubicación de Menores	Centro Diurno Atención a Ciudadanos de la Tercera Edad	Apoyo a Instituciones de Bienestar Social	Programa Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
Monto (millonesC/)	¢ 727.0	¢ 30,6	¢ 69.4	¢ 94.2
Costo Promedio 4/	¢ 151.870	¢ 33.406	¢ 2.562 por persona	¢ 20.863
Tipo de Selectividad	Estudios socioeconómicos, entrevistas.	Boleta de ingreso	Diagnóstico de las necesidades de las organizaciones	Solicitud de las personas.

n.d. = no se ha establecido la meta en ese año.

1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

3/ PN= Presupuesto Nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, CNREE= Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

4/ Costo anual por beneficiario.

D. Políticas Area de Apoyo Productivo.

Características	PRONAMYPE	Microempresas para atención infantil	Guarderías Infantiles	Programa de Apoyo a la Producción
Institución	MTSS	IMAS.	MTSS	IMAS
Año Inicio	1988	1990	1952	1982
Objetivo	Dar un servicio integral de apoyo al desarrollo de la micro y pequeña empresa.	Solucionar el problema de niñez en cuanto al riesgo social por medio de la modalidad de microempresa familiar	Brindar a los padres que trabajan (madres asalariadas de escasos recursos y especialmente solas) un lugar seguro donde dejar a sus hijos.	Facilitar el desarrollo de microempresas a grupos en situación de pobreza que posean destrezas en actividades productivas.
Tipo de Servicio	Crédito y Asesoría. Capacitación	Cuidado y atención del menor de 7 años.		
	Cuidado y atención integral diario.	Crédito subsidiado en etapas para el desarrollo de la actividad productiva		
Población Meta	Microempresa (menos de 5 empleados y una inversión de $10.000) y pequeña empresa (menos de 20 empleados y una inversión de $50.000)	Niños menores de 7 años con riesgo a quedarse solos mientras sus padres trabajan.	Niños de 6 meses a 6 años de madres trabajadoras de escasos recursos económicos.	Personas, familias o grupos ubicados en niveles de pobreza con habilidad demostrada para desarrollar actividades productivas.
No. Beneficiarios 1/	1.213 empresas	500 microempresas.		
3.000 niños.	850 niños			
12 guarderías	451 familias			
Cobertura Aparente 2/	n.d.	2% niños	1% niños	1%

Continúa...

Características	PRONAMYPE	Microempresas para atención infantil	Guarderías Infantiles	Programa de Apoyo a la Producción
% Cumplimiento meta 1992	47%	n.d.	83%	37%
Origen de los Recursos3/	PN/FODESAF/Recursos Externos	FODESAF/Comunidad/ IMAS/PN	FODESAF/MTSS.	IMAS
Monto (millones ¢)	¢ 360,5	¢ 28,2	¢ 42,8	¢ 80,9
Costo Promedio 4/	¢ 297.230	¢ 9.400	¢ 50.353	¢ 179.315
Tipo de Selectividad	Parámetros de la pequeña empresa y microempresa.	Para el Hogar por medio de diagnóstico de la comunidad. Para niños a través de acuerdo entre los padres biológicos y la madre comunitaria.	Entrevista	Solicitud del Interesado y SISBEN

n.d. = no se ha establecido la meta en ese año.
1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.
2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.
3/ PN= Presupuesto Nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
4/ Costo anual por beneficiario.

D. Políticas Area de Apoyo Productivo. (Continuación)

Características	Programa de Apoyo a Pequeños Campesinos	Formación de Asentamientos Campesinos	Caja Agraria	Programa Legalización de la tenencia de la tierra
Institución	MAG-IDA-CNP	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	IDA	IDA
Año Inicio	1982	1961	1982	1966
Objetivo	Brindar la ayuda alimentaria a pequeños campesinos en nuevos asentamientos.	Compra, entrega de tierras a campesinos	Otorgamiento de crédito a los beneficiarios del IDA que desarrollen actividades en asentamientos campesinos.	Reconocimiento y legitimidad y existencia de la propiedad privada rural.
Tipo de Servicio	Alimentos y herramientas por 10 meses	Entrega de tierras financiadas a 25 años con un interés del 8% anual.		
	Crédito durante los tres primeros años o cosechas.	Escrituración.		
Contratos de Arrendamiento				
Información Posesoria.				
Población Meta	Pequeño Agricultor de bajos recursos económicos en asentamientos del IDA	Campesinos sin tierra y de bajos recursos económicos que estén dispuestos a vivir en un asentamiento.	Pequeño Agricultor que sea beneficiario del IDA.	Campesinos con tierras sin legalizar.
No. Beneficiarios 1/	1.261 familias	516 familias.	500 familias	4.543 familias

Continúa...

Características	Programa de Apoyo a Pequeños Campesinos	Formación de Asentamientos Campesinos	Caja Agraria	Programa Legalización de la tenencia de la tierra
Cobertura Aparente 2/	5%	1%	2%	n.d.
% Cumplimiento meta 1992	n.d.	n.d.	4%	n.d.
Origen de los Recursos3/	PMA/IDA/MAG/CNP	FODESAF/IDA	IDA/Recursos Externos.	IDA/Recursos externos
Monto (millones ¢)	¢ 108,2	¢ 350,9	¢ 113,6	¢ 148,5
Costo Promedio 4/	¢ 85.778	¢ 680.116	¢ 227.129	¢ 32.684
Tipo de Selectividad	Estudio socioeconómico.	Solicitud del interesado y estudio socioeconómico.	Estudio socioeconómico.	Estudio socioeconómico.

n.d.= No se ha establecido la meta en ese año
1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.
2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.
3/ PN = Presupuesto Nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
MAG = Ministerio de Agricultura y Ganadería, CNP= Consejo Nacional de Producción, PMA = Programa Mundial de Alimentos.
4/ Costo anual por beneficiario.

E. Políticas Area de Capacitación para el Trabajo y Políticas Compensatorias

Capacitación para el Trabajo
Políticas Compensatorias

Características	Organización, Capacitación y Asesoría Empresarial	Talleres Públicos	Auxilio Temporal al Empleo.2/
Institución	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Año Inicio	1974	1982	1987
Objetivo	Fomento, Organización de los productores en modelos socioempresariales.	Capacitación para producción, formación de pequeñas empresas	Financiar Proyectos Productivos de capacitación y Obra Comunal a desempleados.
Tipo de Servicio	Capacitación y Organización empresarial.	Curso de capacitación	
Producción de Bienes y Servicios.	Crédito y trabajo.		
Población Meta	Beneficiarios del IDA.	Desempleados, Subempleados de familias de escasos recursos económicos.	Desempleados
No. Beneficiarios (personas) 1/	1.190	3.994	4.237
Cobertura Aparente 3/	4%	2%	14%
% Cumplimiento meta 1992.	8%	n.d.	60%
Origen de los Recursos	IDA.	INA	MTSS/FODESAF
Monto (millones¢)	¢47,9	¢90,7	¢315,0
Costo Promedio 4/	C/40.252	¢22.705	¢74.345
Tipo de Selectividad	Solicitud e entrevista.	Solicitud al Taller de la Comunidad.	Entrevista, estudio socioeconómico

n.d.= No se ha establecido la meta en ese año
1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.
2/ Se considera para efectos del análisis como una política de tipo compensatorio y que había surgido temporalmente durante crisis 1982.
3/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.
4/ Costo anual por beneficiario.

F. Políticas asistenciales.

Características	Bono Escolar	Pensiones no contributivas	Cupón alimentario	Paquetes de leche DAF	Paquetes de alimentos	Subsidio No Alimentario
Institución	MEP	CCSS	IMAS	MS	MS	IMAS
Año Inicio	1993	1974	1991	1950	1979	1973
Objetivo	Mejorar acceso y permanencia escolar de niños en extrema pobreza.	Transferir recursos a ancianos no cubiertos por regímenes contributivos.	Complementar el ingreso de las familias en extrema pobreza.	Prevenir la desnutrición en grupos vulnerables.	Recuperación de desnutrición en grupos pobres marginales.	Fortalecer el ingreso familiar .
Tipo de Servicio	Subsidio anual deC/ 5.000 para un niño,C/ 9.000 para dos,C/ 12.000 para tres en compra de zapatos, uniformes o útiles.	Subsidio mensual en dinero. Atención médica.				
	Subsidio en dinero para ser cambiado en alimentos durante 4 meses, prorrogables por cinco cupones por familia.	Un kilo y medio de leche en polvo al mes.	Paquete de leche, arroz, frijoles, azúcar, aceite y pastas mensualmente.	Subsidio para compra de medicamentos, etc.		
Población Meta	Escolares prove-nientes de familias en extrema pobreza.	Ancianos mayores de 64 años indigentes, inválidos, viudas desamparadas, huérfanos menores de 15 años.	Ancianos solos sin asistencia, personas con discapacidades, madres solas con menores a cargo.	Niños de 6 meses a 6 años desnutridos, madres embarazadas o en lactancia.	Niños de 6 meses a 6 años desnutridos de escasos recursos económicos.	Familias de escasos recursos económicos.
No. Beneficiarios (personas) 1/	61.826	50.014	29.163 familias	73.405	2.649	14.477 familias
Cobertura Aparente2/	41%	104%	19%	348%	57%	21%
% Cumplimiento meta 1992	85%	91%	26%	104%	89%	69%
Origen Recursos 3/	FODESAF/PN	FODESAF	FODESAF/IMAS	PN/FODESAF	PN/FODESAF	IMAS/FODESAF
Monto (millones¢)	¢ 300,0	¢ 1.722,6	¢429,7	¢797,7	¢32,4	¢196,2
Costo Promedio 4/	¢ 4.852	¢ 34.442	¢ 11.259	¢ 10.867	¢ 12.231	¢ 13.276
Tipo de Selectividad	Estudio Socioeconómico.(SISBEN)	Evaluación de trabajador social	Estudio (SISBEN)	Riesgo nutricional	Riesgo Nutricional	SISBEN

1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992, excepto para el bono escolar que inicia en 1993.
2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.
3/ PN= Presupuesto Nacional, FODESAF= Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
SISBEN= Sistema de Selección Unico de Beneficiario.
4/ Costo anual por beneficiario.

G. Políticas Area de Vivienda, Apoyo a la Organización Social.
Área de Vivienda Apoyo a la Organización Social

Características	Bono Familiar de la Vivienda	Vivienda Popular	Organización y Promoción Comunitaria	Fortalecimiento de Autogestión Comunal
Institución	BANHVI	IMAS	DINADECO	MIVAH
Año Inicio	1988	1973	1967	1992
Objetivo	Brindar vivienda a familias de escasos recursos.	Mitigar el problema de la vivienda de las clases en extrema pobreza.	Fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades.	Fortalecer y capacitar a las comunidades urbanas.
Tipo de Servicio	Crédito y subsidio directo para la compra de casa	Crédito para construcción y mejoras de vivienda, subsidio para construcción y obtención de propiedad. Infraestrura comunal	Asesorías y capacitación a las comunidades.	Asistencia técnica, capacitación. Inversión en infraestructura comunitaria y vivienda.
Población Meta	Familias sin vivienda y con ingreso ajustado inferior a 4 salarios mínimos del peón de construcción	Familias en extrema pobreza sin vivienda propia.	Todas las comunidades organizadas del país.	Comunidades pobres urbanas marginales organizadas.
No. Beneficiarios1/	15.798 familias	2.758 familias	235 asociaciones	11.000
Cobertura Aparente 2/	27%	5%	16% asociaciones existentes.	4%
% Cumplimiento meta 1992	102%	91%	n.d.	37%
Origen de los Recursos 3/	FODESAF/PN	FODESAF/IMAS	FODESAF/PN	PN/Recursos Externos
Monto (millones ¢)	¢6.344,0	¢311,4	¢94,0	¢67,1
Costo Promedio 4/	¢400.937	¢112.909	¢400.000 por asociación	¢6.100
Tipo de Selectividad	Cuestionario	Estudio socioeconómico	Solicitud de las comunidades.	Solicitud de Comunidades organizadas

n.d. = no se ha establecido la meta en ese año
1/ Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.
2/ Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de las familias pobres sin vivienda pobre.
3/ BANHVI = Banco Hipotecario de la Vivienda; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; DINADECO = Dirección Nacional de desarrollo de la Comunidad; MIVAH= Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos; PN = Presupuesto Nacional; FODESAF = Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
4/ Costo anual por beneficiario

ANEXO 22.2

METODOLOGÍA: ESTIMACIÓN Y ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COSTA RICA

La preocupación y desarrollo de la política social en Costa Rica no ha estado acompañada de un desarrollo paralelo en las estadísticas sobre Gasto Público Social. Las estimaciones publicadas por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 1991) mezcla dos series que resultan inconsistentes entre sí y los esfuerzos por actualizar la serie más antigua, ofrecen estimaciones hasta 1988 (Banco Mundial, 1990). Por ello, un análisis de la evolución del gasto social a partir de los ochenta pasa por la reconstrucción de la información básica. En este anexo se revisan las fuentes existentes y se detalla el proceso de reconstrucción seguido.

A. Características de las fuentes existentes

Existen tres series sobre gasto social con diferencias temporales, de clasificación institucional y de criterios de registro. Estas son la del Ministerio de Planificación como parte del Sistema de Indicadores Sociales en su primera etapa (MIDEPLAN-SIS), la de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (MH-STAP) y la de la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Bipartidista para la reforma del Estado (STCOREC-II). La serie MIDEPLAN-SIS presenta estimaciones de 1975 a 1985 con pérdida de detalle institucional para 1980 en tres sectores y con errores de transcripción y sumas, algunos no posibles de identificar. Existe una actualización del Banco Mundial hasta 1988 en la que se introducen leves cambios en el dato del sector educación y se agrega agua al sector salud. Las estimaciones se refieren solo al gasto. La serie MH-STAP presenta estimaciones de 1987 a 1992 y se ofrecen estimaciones tanto de ingresos como de gasto, siguiendo la metodología del Fondo Monetario. La serie STCREC-II ofrece estimaciones a partir de 1980 y parciales hasta 1991 aunque no incluye la función Otros Servicios Sociales. Las estimaciones son comparables en términos de los criterios de registro y en menor medida en cuanto a la clasificación institucional con la serie anterior.

B. Criterios seguidos en la construcción de la serie

Se tomó como base la serie MH-STAP pues es la más completa en cobertura institucional, es el dato oficial que utiliza actualmente el Gobierno y se constituye en un sistema de información que seguirá ofreciendo estimaciones en el futuro. No obstante, se consideró necesario realizarle cuatro ajustes. Primero, la incorporación dentro del subsector agua de la parte correspondiente de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), sumarlo dentro del sector salud, incluyendo la parte del Instituto Nacional de Seguros (INS) correspondiente al régimen de riesgos del trabajo. Segundo, se sustituyó el dato del BANHVI por el estimado por la STCOREC II que capta mejor los subsidios del bono familiar de la Vivienda. A él se le agregó lo gastado por el IMAS en este rubro. Tercero, el gasto del sector educación básica se desagrega por nivel educativo utilizando la relación relativa según los presupuestos del MEP entre primaria y secundaria y la matrícula para asignar los gastos administrativos por nivel. Cuarto, se realiza un reordenamiento sectorial, pasando el subsector agua al sector salud y reordenando el interior de cada sector (subtotalizando) en subsectores analíticamente significativos.

Como la Serie del MH-STAP cubre solo el período 1987 a 1991, fue necesario completar la serie hasta 1980. Para ello se utilizaron las estimaciones de la STCOREC-II a nivel de cada institución y respetando la clasificación institucional. Cabe indicar que ambas fuentes utilizan los mismos criterios de registro (criterio caja) y la misma fuente básica de información por lo que no existen mayores problemas. Las únicas dificultades surgen en el caso de atención primaria y el FODESAF en que la STOCREC-II tiene una mayor desagregación y en la ausencia de estimaciones de STCORE-II para "Otros Servicios Sociales". En el caso de atención primaria simplemente se sumaron consolidadamente el mayor detalle y en el caso de FODESAF, aunque se trataron de compatibilizar los datos, existen dudas de que ello se halla logrado plenamente y es un área que requiere de mayor trabajo. Finalmente, si bien el sector "Otros servicios sociales" está compuesto de 10 instituciones adicionales al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), estas en general están adscritas a este o dependen de transferencias incluidas en su presupuesto. Por ello, la serie se empalmó según la evolución del Gasto efectivo del MCJD de cada año según la Contraloría General de la República.

La clasificación final de las instituciones por subsectores es:

Sector Educación	
Educación Básica:	MEP
Formación Profesional:	INA, ECGA, CUNA, CUCA, GUP
Universitaria:	CONARE, ITCR, UCR, UNA, CONAPE
Sector Salud	
Atención primaria:	MS, OCIS, CTAMS.
Atención Curativa:	CCSS (SEM), INS (SRT)
Agua y Alcantarillado:	ICAA, ESPH (agua)
Sector Seguridad Social	
Pensiones y jubilaciones:	MTSS, CCSS, (SIVM)
Protec. Grupos vulnerables:	DESAF, IMAS, PANI, CONAI, CNREE, FNCA, JPSSI, SPMA
Sector Vivienda	
Gestión y financiamiento:	MIVAH, INVU
Subsidios directos:	IMAS (Vivienda), BANHVI
Ordemaniento Urb/Rural:	MUNICIPIOS, IFAM

Una vez constituida la serie de gasto público social, esta se relativaza en relación a la población, el tipo de cambio y la inflación. Para transformar

las cifras a términos per cápita se utilizó la estimación de la población que surge de la revisión del censo de 1984 y las proyecciones al 2025 (MIDEPLAN/CELADE/DGEYC, 1988), en su hipótesis recomendada. Para convertirlo a dólares de 1992, se utilizó el tipo de cambio promedio entre los ingresos y egresos corrientes la Balanza de Pagos. Este alcanzó en 1992 el valor promedio de ¢134,26 por dólar.

La transformación a términos reales es más discutible pues no hay consenso acerca del mejor índice a utilizar. Existen tres deflactores que son los más comúnmente utilizados: el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Precios Implícito del Consumo Final del Gobierno General (IPICG) y el índice de precios implícito del Valor Agregado del Gobierno General (IPIVAG). En un período de grandes ajustes de precios como el decenio de los ochenta la selección no es neutral y los resultados pueden ser inversos dependiendo del índice a utilizar. El siguiente arreglo numérico muestra las tasas medias de variación del gasto social per cápita para los períodos considerados y según los tres índices alternativos.

TASAS MEDIAS DE VARIACION GS PER CAPITA SEGUN

Período	IPC	IPICG	IPIVAG
1981/82	-20,2	-9,9	-4,5
1983/86	9,3	1,6	0,1
1987/89	1,3	-0,7	-1,3
1990/92	- 5,7	-5,3	-5,2
1981/92	- 1,9	-2,7	-2,4

Fuente: (MIDEPLAN/ CELADE/DGYC), 1988.

El índice de precios a utilizar depende si interesa más el poder adquisitivo del gasto o el quantum de servicios que está detrás de ese gasto. Aunque lo más adecuado sea una mezcla de ellos, se ha utilizado en este caso el IPC, que es el de uso más generalizado en el país.

C. Estimación del Gasto Social que va a lo pobres

La cuantificación del Gasto Social que perciben efectivamente los pobres pasa por dimensionar el gasto social e identificar a los beneficiarios específicos y dentro de ellos a los que se considerarán pobre. Se utiliza el gasto social público cuantificado según la metodología descrita anteriormente. Esto significa que se trabaja con el Gasto Social Bruto y no se intenta aproximar definiciones más netas del Gasto Social, menos aún llegar a una estimación del subsidio neto recibido por las personas.[31] Por otra parte, como interesa comparar cambios temporales en la porción del Gasto Social que llega a los pobres conviene utilizar una aproximación relativa de la pobreza con el fin de no utilizar una regla elástica en la medición. Por ello se han utilizado como aproximación de los pobres al 20% más pobre de las familias según su ingreso per cápita, porción de población que se ubica dentro del margen en que fluctúan las estimaciones de pobreza por la vía del ingreso.

Para identificar beneficiarios efectivos de los distintos programas sociales se utilizaron encuestas de hogares específicas, correspondientes a los años 1983, 1986, 1988 y 1992. Las dos primeras realizadas por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la primera denominada Encuesta sobre Gasto Social y la otra Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias. La encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares fue realizada por la Dirección General de Estadística y Censos en 1988 y en 1992, el Ministerio de Planificación contrata una encuesta denominada Encuesta de Inversión Social. De esta última solo fue posible obtener unos pocos cruces por lo que el grueso de la asignación descansa en las otras fuentes.

31 Algunos conceptos distintos de gasto social pueden consultarse en Irarrazaval (1993), el concepto de subsidio se encuentra en Selowsky (1979).

Para el cálculo de porcentaje del gasto que llega a los pobres no basta conocer cuántos pobres acceden efectivamente a cada programa sino que debe buscarse una medición de la intensidad del consumo. Como la intensidad del consumo y su gasto difiere entre programas fue necesario en la parte del Gasto separar la atención primaria de Salud en Actividades de prevención y programas de nutrición, y la parte de atención curativa en Hospitalización y Consulta Ambulatoria. Los criterios específicos de asignación y grado de desagregación utilizado es el siguiente.

Sector Educación

Primaria y Preescolar: Alumnos que asisten a escuelas públicas.

Secundaria: Alumnos que asisten a colegios públicos

Formación profesional: Estudiantes que asisten al INA

Superior: Estudiantes en centros de Educación superior públicos

Sector Salud

Atención Primaria

Medicina Preventiva: Número de consultas al MS.

Nutrición y Alim.: Personas que asisten a centros infantiles.

Atención Curativa

Consulta Ambulatoria: Número de consultas a la CCSS

Hospitalización: Número de días de internamiento en hospitales de la CCSS.

Aguas y Alcantarillado: Familias conectadas a red pública de cañería.

Sector Seguridad Social

Pensiones y Jubilac.: Monto pensión contributiva recibida.

Protec. grupos vulnerables

DESAF: Monto pensión no contributiva recibida.

IMAS: Familias con ayuda alimentaria.

PANI: Menores de 12 años.

JPSSJ: Personas totales del estrato.

Otros: Monto pensión no contributiva.

Sector vivienda

Gestión y financ.: Familias con préstamo del INVU.

Subsidios directos: Familias con BFV para 1992 y ayudas en dinero para años previos.

Orden.Urb/Rural: Población del estrato.

Sector Otros Serv. Sociales: Población del estrato.

Con el fin de suavizar las variaciones coyunturales y mostrar más la tendencia de largo plazo se utilizó promedios trienales de los gastos sociales reales. Estos trienios, las encuestas de asignación y el tipo de coyuntura son:

Trienio	Año encuesta	Tipo Coyuntura
1980/82	1983	Crisis
1984/86	1986	Estabilización Expansiva
1989/91	1988 y 1992	Cambio Estructural.

POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN COSTA RICA: 1995 - 2005

23

Juan Diego Trejos Solórzano [1]

23.1. INTRODUCCIÓN

La Protección Social busca enfrentar los principales riesgos que afectan a las personas a través de su vida, con particular énfasis en quienes sufren de una mayor vulnerabilidad para responder a estos riesgos por sus propios medios. Esta mayor vulnerabilidad se asocia principalmente, aunque no exclusivamente, con la pobreza, de modo que es posible encontrar grupos que son vulnerables, pero no pobres. En todo caso, su inadecuada protección ante los distintos riesgos sí los conduciría a sufrir situaciones de privación material.

La concepción de protección social seguida en este informe incluye los programas que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros, junto a aquellos que buscan paliar los efectos de los riesgos presentes. En el primer caso se incluyen los sistemas de jubilaciones y pensiones contributivas que atienden los riesgos futuros de la vejez, junto a programas dirigidos a facilitar la creación de capacidades para una mejor inserción al mercado de trabajo. Dentro de los segundos se incorporan los programas asociados con el apoyo inmediato de los grupos vulnerables, de manera temporal o permanente, dirigidos a apoyar sus posibilidades de consumo o atacar los factores de exclusión.

El Estado costarricense ha tenido una participación muy activa en el financiamiento y suministro directo de bienes, servicios y transferencias monetarias a la población a través de sus programas sociales. Con ello ha ido configurando un amplio conjunto de instituciones para atender distintos aspectos del desarrollo social. En este contexto, las organizaciones

1 Documento preparado para el Banco Mundial como insumo para la elaboración del informe: Costa Rica. Poverty Assessment.
Recapturing Momentum for Poverty Reduction (Report No. 35910-CR, 2007), y actualizado para el informe "Costa Rica: Public Expenditure Review" del 2008.

no gubernamentales han tenido un menor desarrollo, y su presencia surge con el fin de complementar la acción estatal, más que tratando de sustituir o llenar los vacíos que ésta deja y actúan frecuentemente bajo su alero y apoyo financiero. Por ello, el análisis siguiente se centra en los programas estatales de protección social.

El objetivo del estudio es analizar la forma en que se estructura y opera este andamiaje institucional estatal encargado de los programas de protección social, con miras a identificar fortalezas y debilidades que permitan derivar recomendaciones para enfrentar los principales desafíos que implica el combate a la pobreza. Para ello, se inicia con una identificación de los principales riesgos que enfrenta la población, particularmente aquella en situación de privación material. Seguidamente se analiza y describe el sector estatal de protección social. Se pasa posteriormente a cuantificar los recursos manejados por estos programas, su evolución reciente y su enfoque hacia los grupos más pobres. A partir de este análisis, se identifican los principales desafíos para la protección social en el contexto de la pobreza y sus esfuerzos por reducirla y se derivan implicaciones y orientaciones de política para que el sector sirva de manera más efectiva a la reducción de la pobreza.

23.2. PRINCIPALES RIESGOS QUE ENFRENTA LA POBLACIÓN POBRE

Las personas enfrentan distintos riesgos según la etapa en el ciclo de vida en que se encuentran y ello se asocia con probabilidades disímiles de padecer de privación. Estas probabilidades de padecer pobreza están vinculadas también con el ciclo de vida del hogar. A partir de un hogar en formación, el riesgo de sufrir pobreza aumenta con la llegada de los niños, asociado con su edad y número, y se reduce cuando sus miembros alcanzan edades para ingresar al mercado de trabajo. Cuando el hogar empieza a desmembrarse, el riesgo de pobreza empieza nuevamente a aumentar (Barquero y Trejos, 2004). Esto significa que la población infantil y los adultos mayores enfrentan una mayor vulnerabilidad. El enfoque del ciclo de vida es útil entonces para conocer los principales riesgos que enfrenta la población pobre y permite contrastar los programas de protección social existentes.

Si se utiliza la información de la última Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), referida al año 2004 y se sigue la aproximación metodológica oficial de pobreza como una situación de ingresos insuficientes, se obtiene que el 22% de hogares y el 24% de las personas se encontraban ese año por debajo de la línea de pobreza. Con esta información es posible indagar sobre las particularidades de los principales grupos de edad.

Los niños menores de seis años

La población infantil menor de seis años se encuentra sobre representada entre los pobres ya que el 32% pertenece a hogares pobres (2004). Si bien la atención de los servicios de salud se encuentra bastante generalizada, la atención para el control del desarrollo y crecimiento se debilita a partir del primer año de vida. Gracias a estos servicios de salud, el 95% de los partos son atendidos en instalaciones hospitalarias y la cobertura de vacunación se ubica en torno al 90% (Programa Estado de la Nación, 2004). No obstante, solo cerca de la mitad de los niños de hogares pobres fueron atendidos en servicios de consulta externa, especialmente en los servicios de atención primaria (EBAIS), cuando se requiere un control al menos una vez al año. Cerca de un décimo de los niños pobres no accedieron a los servicios de consulta, pese a percibir la necesidad de ello, como indicador de demanda insatisfecha (cuadro 23.1).

Distintos indicadores sobre el estado nutricional, sugieren que este no es un problema generalizado entre los niños menores de seis años (UNICEF, 2005) y cuando se presenta, el sistema de salud primario junto a los centros de atención infantil del Ministerio de Salud (MS), los atiende y les da seguimiento. La limitación más importante que enfrentan los niños pobres es su bajo nivel de atención en servicios de cuidado diario y que promuevan su desarrollo físico e intelectual. Solo cerca de una cuarta parte de los niños de hogares pobres asisten o son atendidos por programas de centros infantiles del Ministerio de Salud y servicios de educación preescolar del Ministerio de Educación Pública (MEP). Dada la relación entre la incidencia de la pobreza asociada con el ciclo de vida del hogar, la atención del binomio madre – niño debería tener prioridad en esta etapa pues aquí se define las posibilidades de desarrollar capacidades futuras.

Los niños en edad escolar (de 6 a 12 años)

Al igual que los menores de seis años, los niños en edad escolar se encuentran sobre representados dentro de los pobres y un tercio de ellos pertenece a estos hogares (cuadro 23.1). Ellos muestran un amplio acceso a la escuela, pues el 96% de los pobres extremos y el 97% del total de pobres se encuentran asistiendo, lo que sugiere la necesidad de políticas muy enfocadas para ubicar y atraer a los pocos que se encuentran excluidos.

CUADRO 23.1
COSTA RICA: PERFIL DE LA POBLACIÓN INFANTIL POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distrubución de la población				Riesgo de pobreza
	Total	Indigente	Pobre [1]	No pobre	
Niños menores de 6 años					
Atención preescolar[3]	100,0	100,0	100,0	100,0	28,2
Atendido	19,3	25,5	24,0	17,9	34,6
Centro preescolar	8,9	6,6	7,3	9,5	23,1
Centro Infatil Público	10,5	18,9	16,8	8,4	44,0
No atendido	80,7	74,5	76,0	82,1	26,7
Atención Servicios médicos [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	28,6
Necesitaron servicios medicos	63,1	57,8	57,1	66,2	25,7
Consultaron	59,0	50,9	51,4	62,6	24,8
No consultaron	4,1	6,9	5,6	3,7	38,0
No necesitaron servicios médicos	36,9	42,2	42,9	33,8	33,8
% no consultaron necesitando	6,5	12,0	9,9	5,6	
Lugar donde consultaron	100,0	100,0	100,0	100,0	24,8
EBAIS	32,3	45,0	43,2	30,6	31,8
Clínica Caja	29,2	24,9	26,5	29,8	22,7
Hospital Caja	18,8	27,	23,8	16,9	31,7
Privado	18,6	1,2	4,2	22,0	6,0
Otro	1,1	1,8	2,3	0,8	49,6
Razón no consultó	100,0	100,0	100,0	100,0	38,0
Se curó o automedicó	49,7	32,7	36,2	61,6	26,5
Otro Motivo	50,3	67,3	63,8	38,4	50,5
Niños de 6 a 12 años					
Asistencia a un centro educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	33,4
Asiste	97,7	95,6	96,6	98,3	33,0
No asiste	2,3	4,4	3,4	1,7	50,3
Éxito en completar primaria [4]	100,0	100,0	100,0	100,0	31,6
Completaron	48,4	31,5	37,3	54,1	24,1
No completaron	51,6	68,5	62,7	45,9	38,6

1/ Incluye a los pobres extremos o indigentes.

2/ Personas pobres con cada característica como porcentaje de las personas con esa característica.

3/ atención preescolar se refiere al año 2003 y atención servicios médicos al año 2001.

4/ Calculado entre los niños de 12 y 13 años.

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

El mayor riesgo en este grupo es el fracaso en completar la escuela, asociado a la pérdida del año lectivo y, en menor medida, al abandono de la escuela. Dadas las tasas de asistencia, el rezago escolar es el problema más claro y al terminar la edad oficial de concluir la escuela primaria, solo cerca de un tercio de los niños de los hogares pobres lo había logrado, contra el también bajo 54% de los niños de hogares no pobres. Atraer a los pocos niños excluidos del sistema educativo y mejorar el rendimiento escolar puede requerir algo más que transferencias en dinero y parece necesario apoyos adicionales para contrarrestar las carencias del bajo clima educativo del hogar.

Los adolescentes en edad colegial (de 13 a 18 años)

Los adolescentes mantienen cierta sobre representación entre los hogares pobres, aunque esta es menor pues alrededor del 28% de ellos sufre de privación material (cuadro 23.2). Cerca del 70% se mantiene dentro del sistema educativo, pero con pocos logros. Existe un amplio rezago escolar, que afecta mayormente a los pobres, de modo que entre los jóvenes pertenecientes a hogares en situación de pobreza extrema, el 27% todavía se encuentra tratando de concluir la educación primaria.

CUADRO 23.2
COSTA RICA: PERFIL DE LA POBLACIÓN ADOLESCENTE (DE 13 A 18 AÑOS) POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Asistencia a un centro educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	27,5
Asiste	74,5	69,3	70,1	75,8	26,0
Solo estudia	68,9	67,4	65,9	69,6	26,4
Estudia y trabaja	5,7	2,0	4,3	6,2	20,7
No asiste	25,5	30,7	29,9	24,2	31,9
Solo trabaja	13,1	13,1	13,2	13,2	27,6
No estudia ni trabaja	12,3	17,6	16,7	11,1	36,3
% que asiste a la escuela primaria	9,4	26,9	18,4	6,5	50,0
% que completó secundaria[3]	32,7	11,8	18,4	35,8	10,6
Participación laboral	100,0	100,0	100,0	100,0	27,5
Ocupados	15,3	9,9	12,3	16,6	21,9
Desocupados	3,5	5,1	5,2	2,7	41,7
Inactivos	81,2	84,9	82,5	80,7	28,0
Tasa neta de participación	18,8	15,1	17,5	19,3	
Tasa de desempleo abierto	18,4	34,0	29,6	14,2	
Inserción de los ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	21,9
Agricultura	29,0	76,6	47,4	23,3	36,1
Sector informal	41,8	19,0	38,7	42,8	20,1
Sector formal	29,2	4,4	13,9	34,0	10,2

1/ Incluye a los pobres extremos o indigentes.

2/ Personas pobres con cada característica como porcentaje de las personas con esa característica.

3/ Calculada entre los jóvenes de 18 a 20 años.

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Asociado con ello, pocos logran concluir los estudios secundarios (12% de los pobres extremos y 18% de los pobres totales), de modo que ello se torna en su vulnerabilidad principal y demanda de programas que favorezcan tanto la retención como el éxito escolar. Esto se torna más claro si se tiene en cuenta que del 30% de los jóvenes pobres que se mantiene fuera del sistema educativo, solo algo menos de la mitad es por razones de trabajo, manteniéndose un 17% de los jóvenes en situación de pobreza que no estudia ni trabaja. De nuevo, aquí los incentivos monetarios para mantenerlos dentro del sistema se tornan necesarios pero no suficientes y acciones para mejorar el rendimiento y evitar la expulsión son también necesarias.

La inserción al mercado de trabajo es entonces limitada (menos del 20% se incorpora) pero asociada con alta inestabilidad (desempleo) y concentrado en actividades de baja productividad y probablemente trabajo precario. El desempleo entre los jóvenes pobres es alto (cercano al 30%) y sufrir desempleo se asocia con alto riesgo de pobreza. El 77% de los jóvenes que trabajan y pertenecen a hogares en pobreza extrema, trabajan en agricultura y el 19% en actividades informales no agrícolas. Entre el total de jóvenes en situación de pobreza que trabajan, el 47% se inserta en actividades agrícolas y el 39% en actividades informales no agrícolas. Estos resultados sugieren que si bien el trabajo juvenil, y probablemente infantil, no es muy amplio, la mayor vulnerabilidad se asocial con el desempleo y el empleo agrícola. Como una salida temprana del sistema educativo se asocia con una inserción precaria al mercado de trabajo, los programas que busquen apoyar la retención y el logro educativo se tornan pertinentes y su énfasis debe dirigirse a las zonas rurales y urbanas marginales.

Los adultos jóvenes (de 19 a 24 años)

Los adultos jóvenes se asocian con hogares en formación (parejas solas) o con hogares con hijos en edad de trabajar, ambos vinculados con un menor riesgo de pobreza (cuadro 23.3). En efecto el riesgo de pobreza medio es del 16%, explicado por las menores responsabilidades dentro del hogar y la mayor facilidad de insertarse al mercado de trabajo. Pocos se mantienen dentro del sistema educativo (19% de los pobres extremos y 27% del total de pobres), y cuando lo hacen la mayoría está tratando de completar la educación secundaria (53% de los adultos jóvenes pobres asiste al colegio y el 30% a educación abierta). No obstante, se evidencia

un grupo importante de adultos jóvenes en situación de pobreza (28%) que no estudia ni trabaja. Es este grupo fuera de la escuela y del mercado de trabajo el que enfrenta una mayor incidencia de la pobreza y sufre riesgo que le puede llevar a conflictos con la ley penal.

Los adultos jóvenes en situación de pobreza no han logrado acumular el suficiente capital humano, de modo que si bien la participación laboral es mayor, predomina una gran inestabilidad laboral (el desempleo ronda al 30%) y, cuando se consigue empleo, la inserción se da en trabajos de baja productividad (agricultura y sector informal no agrícola) o en empleos del sector formal pero de carácter precario (sin cobertura de la seguridad social). Pese a que la concentración en actividades de baja productividad es menor que en el caso de los adolescentes trabajadores, la agricultura se mantiene como el sector cuyos trabajos se asocian con un mayor riesgo de pobreza. El 30% de los adultos jóvenes que pertenecen a hogares pobres labora en actividades formales, aunque solo el 24% cuenta con seguro de salud directo y solo el 22% cotiza para un fondo de pensiones, mostrando la presencia de trabajo precario. Como esta inserción precaria se asocia con un bajo capital humano formal, surge la necesidad de programas de capacitación, acorde con las demandas del mercado de trabajo, para los jóvenes que no lograron completar la educación secundaria.

CUADRO 23.3
COSTA RICA: PERFIL DE LA POBLACIÓN ADULTA JOVEN (19 A 24 AÑOS) POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Asistencia a un centro educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	16,3
Asiste	38,5	19,2	26,5	40,3	11,4
Solo estudia	18,2	11,9	18,1	18,1	16,4
Estudia y trabaja	20,3	7,2	8,4	22,2	6,8
No asiste	61,5	80,8	73,5	59,7	19,4
Solo trabaja	45,1	50,1	45,2	44,9	16,4
No estudia ni trabaja	16,4	30,8	28,3	14,9	27,1
% que asiste a la escuela primaria	17,7	52,4	53,5	6,5	23,7
% que asiste educación abierta	19,2	16,6	30,1	18,8	15,0
Educación alcanzada	100,0	100,0	100,0	100,0	16,3
Sin educación	2,1	12,5	7,0	1,2	52,3
Primaria incompleta	8,5	20,5	17,8	6,8	33,7
Primaria completa	23,1	32,0	31,8	22,2	21,9
Media incompleta	26,8	21,1	25,0	27,1	15,3
Media completa	18,4	10,2	12,3	20,1	10,7
Superior	21,0	3,7	6,1	22,6	5,0
Participación laboral	100,0	100,0	100,0	100,0	16,3
Ocupados	56,9	37,0	37,4	60,2	10,8
Desocupados	8,5	20,3	16,1	6,8	31,5

Continúa...

CUADRO 23.3
COSTA RICA: PERFIL DE LA POBLACIÓN ADULTA JOVEN (19 A 24 AÑOS) POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Inactivos	34,6	42,7	46,5	32,9	21,6
Tasa neta de participación	65,4	57,3	53,5	67,1	
Tasa de desempleo abierto	13,0	35,4	30,1	10,2	
Inserción de los ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	10,8
Agricultura	13,2	39,8	34,7	11,9	26,0
Sector informal	22,6	35,3	35,5	19,3	18,2
Sector formal	64,2	24,9	29,8	68,8	5,0
Acceso al seguro de salud [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	10,8
Asegurado directo	58,4	9,9	24,0	63,1	4,4
Asegurado Indirecto	11,0	13,0	11,1	10,8	11,1
No asegurado	30,6	77,1	64,9	26,1	23,1
Acceso al seguro de vejez [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	10,8
Cotiza	57,4	8,3	22,0	62,3	4,1
No cotiza Asegurado Directo	1,0	1,6	1,9	0,8	23,0
No cotiza no asegurado Directo	41,6	90,1	76,0	36,9	20,0

1/ Incluye a los pobres extremos o indigentes.
2/ Personas pobres con cada característica como porcentaje de las personas con esa característica.
3/ De los adultos jóvenes ocupados.
Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Los adultos en edad plenamente activa (de 25 a 64 años)

Entre los adultos en edad plenamente activa, el riesgo de pobreza se ubica por debajo de la media poblacional (19% contra 24%) y se torna mayor entre las mujeres (cuadro 23.4). El escaso capital humano acumulado se vincula directamente con su situación de privación y el riesgo de pobreza solo se reduce por debajo de la media, cuando la persona ha completado por lo menos su educación secundaria.

CUADRO 23.4
COSTA RICA: PERFIL DE LA POBLACIÓN ADULTA PLENA (25 A 64 AÑOS) POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	18,9
Hombres	48,0	40,1	42,8	49,1	16,8
Mujeres	52,0	59,9	57,2	50,9	20,7
Educación alcanzada	100,0	100,0	100,0	100,0	18,9
Sin educación	4,1	13,8	9,1	3,0	41,0
Primaria Incompleta	14,5	30,2	25,1	12,5	31,8
Primaria completa	31,3	37,5	39,6	30,2	23,3
Media incompleta	17,4	13,4	17,6	17,4	19,0
Media completa	13,1	4,0	6,4	14,5	9,3
Superior	19,7	1,1	2,2	22,3	2,3
Participación Laboral	100,0	100,0	100,0	100,0	18,9
Ocupados	66,7	37,5	48,1	70,7	13,7
Desocupados	2,9	8,0	6,3	1,9	44,1
Inactivos	30,4	54,5	45,6	27,4	27,9
Tasa neta de participación	69,6	45,5	54,4	72,6	
Hombres	93,1	77,7	87,5	94,3	
Mujeres	47,8	23,9	29,7	51,6	
Tasa de desempleo abierto	4,2	17,7	11,6	2,6	
Hombres	3,4	16,3	8,7	1,7	
Mujeres	5,8	20,7	18,0	4,1	
Inserción de los ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	
Agricultura	13,7	45,1	31,5	11,6	13,7
Sector informal	26,8	41,5	37,9	24,5	30,1
Sector formal	59,5	13,4	30,6	63,8	19,7
Acceso al seguro de salud [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	7,1
Asegurado Directo	67,6	25,0	46,6	71,0	13,7
Asegurado Indirecto	11,7	32,7	18,9	10,7	9,4
No asegurado	20,7	42,3	34,4	18,3	21,9
Acceso al seguro de vejez [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	22,9
Cotiza	65,3	22,2	42,9	69,0	9,0
No cotiza Asegurado Directo	2,2	2,8	3,7	2,0	22,9
No cotiza no Asegurado Directo	32,4	75,0	53,4	29,0	22,5

1/ Incluye a los pobres extremos o indigentes.

2/ Personas pobres con cada característica como porcentaje de las personas con esa característica.

3/ De los adultos plenos ocupados.

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Si bien la participación en el mercado de trabajo es mayor, particularmente entre los hombres, tanto la participación laboral como el éxito en conseguir empleo se reduce conforme la persona pertenece a hogares de ingresos más limitados. Esto se traduce en riesgos de pobreza que aumentan sensiblemente cuando se pasa del empleo a la inactividad o al desempleo. Mientras que solo el 14% de los ocupados sufre de privación material, cuando se es inactivo, el riesgo se duplica (28%) y cuando se sufre desempleo el riesgo más que se triplica (44%). Esto muestra la necesidad de programas compensatorios de generación de empleo, particularmente dirigidos a los jefes de hogar.

Cuando se obtiene empleo, la incidencia de la pobreza se asocia con empleos en sectores de baja productividad, particularmente el sector agrícola, y en empleos sin cobertura de la seguridad social. En este caso, la presencia de empleos precarios en el sector formal no parece un problema pues la cobertura de la seguridad social supera el peso relativo de los empleos formales, probablemente asociado con la agricultura comercial. Como esta inserción laboral se asocia con un bajo capital humano formal, surge de nuevo la necesidad de programas de capacitación, acorde a las demandas del mercado, pero también de programas de apoyo productivo (asistencia técnica, crédito, servicios empresariales, etc.) para los que se insertan como trabajadores por cuenta propia o microempresarios.

Los adultos mayores (de 65 y más años)

Los adultos mayores están sobre representados entre los pobres ya que el 30% se ubica por debajo de la línea de pobreza, acorde con el ciclo de vida del hogar (cuadro 23.5). Dentro de ellos se observa una amplia cobertura del seguro de salud, pues por debajo del 10% de los adultos mayores en situación de pobreza o de pobreza extrema se encuentra sin aseguramiento formal y la legislación les garantizaría la atención médica en caso de requerirla.

CUADRO 23.5
COSTA RICA: PERFIL DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR (65 O MÁS AÑOS) POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Acceso al seguro de salud	100,0	100,0	100,0	100,0	29,9
Asegurado Directo	46,1	14,7	25,4	56,1	16,2
Asegurado Indirecto	47,3	75,6	67,1	38,2	42,8
No asegurado	6,5	9,7	7,5	5,7	35,9
Acceso al seguro de vejez	100,0	100,0	100,0	100,0	29,9
Cotizante activo	6,0	3,9	4,1	6,5	21,4
Pensionado contributivo	40,1	10,8	21,3	49,7	15,5
Pensionado no contributivo	20,9	44,8	43,3	13,2	58,4
Sin pensión	33,0	40,6	31,2	30,7	30,2
Familiar asegurado directo	12,5	7,1	7,6	12,7	20,3
Familiar pensionado contributivo	9,7	8,2	8,5	10,1	26,3
No asegurado por el Estado	10,8	25,3	15,2	7,9	45,0

1/ Incluye a los pobres extremos o indigentes.

2/ Personas pobres con cada característica como porcentaje de las personas con esa característica.

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

El mayor riesgo que enfrentan es el de garantizar su sustento en el momento que no puedan trabajar y no dispongan de familiares que los apoyen. Un 41% de los pobres extremos y un 31% de los pobres totales no disponen de pensión. Este cuadro sería más amplio de no ser por el régimen de pensiones no contributivas que cobija a cerca del 44% de los adultos mayores pobres. No obstante, es claro que la pensión del régimen no contributivo no llega a todos los que lo necesitan y, cuando llega, en su mayoría (58%) tampoco los saca de la pobreza. Parece entonces un programa de la red de protección social que requiere de ampliar su cobertura y de mejorar el perfil de los beneficios entregados para que reduzca efectivamente la privación material.

Los hogares

Si la atención se pone en las características de los jefes de los hogares, cuando la mujer está al frente del hogar, el riesgo de pobreza sube al 28%, contra una media del 22% y del 20% para hogares con un hombre al frente (cuadro 23.6). Mayores barreras para incorporarse al mercado de trabajo, como el cuido de niños y su limitada educación, un menor número de preceptores y desprotección de la seguridad social en la vejez, son las principales causas de un mayor riesgo entre los hogares con una mujer al frente. Esto hace que entre los hogares en situación de pobreza extrema, el 38% tengan a una mujer como jefe y apunta hacia la necesidad de programas que favorezcan su inserción laboral y su protección en la vejez.

Al igual que los adultos plenamente activos, los jefes de los hogares pobres manifiestan una menor acumulación de capital humano que se traduce en una menor participación laboral y mayores probabilidades de sufrir desempleo, especialmente entre las mujeres. Esto significa que el riesgo de pobreza aumenta con la inactividad y el desempleo, de modo que si se parte de los hogares con jefe ocupado (18% son pobres), el riego de pobreza se duplica (34% cuando el jefe es inactivo) y casi se triplica (53%) cuando el jefe perdió su empleo. Ello apunta a la necesidad de contar con programas compensatorios de generación de empleo con énfasis en los jefes de hogar, pues el desempleo del jefe aumenta la vulnerabilidad de los hogares.

El bajo capital humano, implica una inserción precaria al mercado de trabajo en sectores de baja productividad y sin cobertura de la seguridad social, y por ende, limitados ingresos del trabajo. Esto apunta a programas con miras a aumentar la productividad de los activos en manos de los pobres, y su cantidad y calidad, incluyendo su capital humano. Es importante destacar que el 73% de los jefes ocupados de hogares en pobreza extrema y la mitad de los hogares pobres no cotiza para el seguro de pensiones. Dado el cambio demográfico en marcha, en el futuro aumentarán los hogares pobres con jefes inactivos y sin apoyo de la seguridad social y destaca la necesidad de aumentar la cobertura de los sistemas contributivos de pensiones.

Por otra parte, las principales carencias de los hogares pobres se ubican en términos de la vivienda, asociados con la calidad de los materiales de construcción y su tamaño relativo (hacinamiento). Por el contrario, el acceso a los servicios asociados con la vivienda como: agua, electricidad y eliminación de excretas, muestran una amplia cobertura entre los pobres, con excepción de la disposición adecuada de la basura. No obstante, su amplia cobertura, el no acceso se tiende a concentrar entre los hogares pobres, por lo que se requiere de programas adicionales más enfocados en estos grupos excluidos.

CUADRO 23.6
COSTA RICA: PERFIL DE LOS HOGARES POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Sexo del jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	21,7
Hombres	73,3	62,1	66,4	75,6	19,6
Mujeres	26,7	37,9	33,6	24,4	27,7
Educación alcanzada	100,0	100,0	100,0	100,0	21,7
Sin educación	6,1	17,5	13,4	4,3	46,5
Primaria Incompleta	18,9	33,1	30,1	15,8	34,5
Primaria completa	30,8	32,8	34,0	30,4	23,6
Media incompleta	16,0	12,2	15,7	16,4	21,0
Media completa	10,7	3,7	5,2	12,1	10,6
Superior	17,5	0,7	1,5	21,0	1,9
Participación Laboral	100,0	100,0	100,0	100,0	21,7
Ocupados	75,2	52,5	60,8	80,5	17,3
Desocupados	2,5	7,0	5,0	1,2	53,4
Inactivos	22,3	40,5	34,2	18,3	34,2
Tasa neta de participación	77,7	59,5	65,8	81,7	
Hombres	86,6	70,6	77,7	88,9	
Mujeres	53,5	41,2	42,3	59,5	
Tasa de desempleo abierto	3,2	11,8	7,6	1,5	
Hombres	2,3	8,6	5,4	0,8	
Mujeres	7,2	20,6	15,9	4,6	
Inserción de los ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	17,3
Agricultura	18,3	47,6	35,0	15,2	32,6

Continúa...

CUADRO 23.6
COSTA RICA: PERFIL DE LOS HOGARES POR ESTRATO DE POBREZA. 2004

Indicadores	Distribución de la población				Riesgo de Pobreza [2]
	Total	Indigente	Pobre [1]	No Pobre	
Sector informal	24,9	37,3	34,1	22,3	24,3
Sector formal	56,8	15,1	30,9	62,5	9,4
Acceso al seguro de salud [2]	100,0	100,0	100,0	100,0	17,3
Asegurado Directo	71,9	27,1	49,9	76,5	12,0
Asegurado Indirecto	7,8	34,2	17,8	5,5	40,3
No asegurado	20,3	38,8	32,3	18,0	27,4
Acceso al seguro de vejez [2]	100,0	100,0	100,0	100,0	17,3
Cotiza	68,8	23,7	45,8	73,8	11,5
No cotiza Asegurado Directo	3,1	3,3	4,1	2,7	24,1
No cotiza no Asegurado Directo	28,1	72,9	50,1	23,5	30,9
Características del Hogar					
Todos los Hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	21,7
Calidad materiales inadecuados	11,6	32,7	24,2	8,5	44,2
Con hacinamiento	3,9	15,6	9,3	2,3	52,5
Sin electricidad	1,0	4,7	2,8	0,5	59,4
Suministro inadecuado de agua	3,6	11,4	7,7	2,5	45,7
Eliminación de excretas inadecuadas	1,6	4,3	3,4	1,1	45,7
Eliminación de basura inadecuada	10,4	24,2	19,1	8,3	38,9

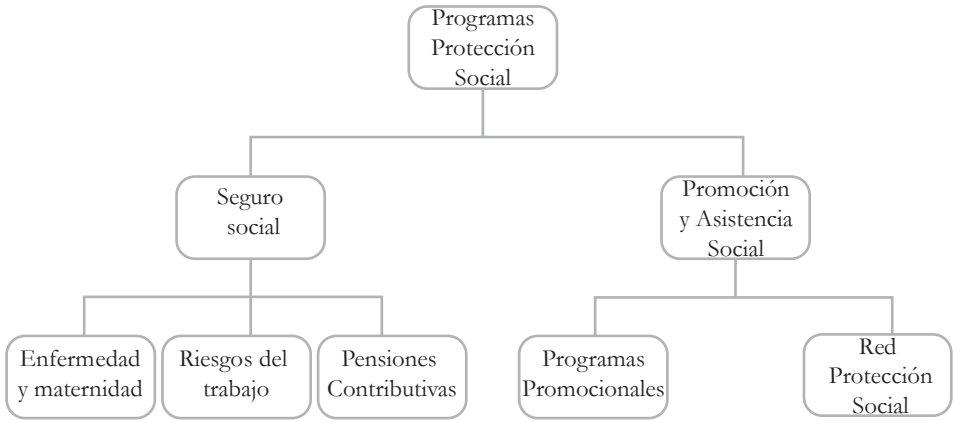
1/ Incluye a los pobres extremos o indigentes.
2/ Personas pobres con cada característica como porcentaje de las personas con esa característica.

Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

23.3. EL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los programas de protección social (PS), pueden ser definidos como aquellas intervenciones públicas que se dirigen a ayudar a mejorar el manejo de los distintos riesgos que enfrentan las personas, hogares o comunidades más aquellas intervenciones encaminadas a atender a las personas, y hogares, en situación de pobreza. Estos programas se pueden separar en dos grandes grupos. El primero se refiere al Seguro Social, que cubre, vía contribución tripartita, los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y muerte y que administra principalmente la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)[2]. Dentro de este grupo interesa en este documento aquellos programas asociados con la atención de los riesgos de la vejez (invalidez, vejez y muerte) y que corresponde al Seguro de Pensiones Contributivas, pues los otros caen en el ámbito de los servicios de salud pública.

DIAGRAMA 1
COSTA RICA: EL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: elaboración propia.

2 Con la Ley de Protección al Trabajador (2000) se transformó parcialmente el Auxilio de Cesantía que consistía en una expectativa de derecho de indemnización en razón de despido sin causa, a un fondo individual que cubre el riesgo del desempleo, aunque no alcanza la figura de un seguro de desempleo. También existe un Seguro de Riesgos del Trabajo que con carácter universal (asalariados) y obligatorio, administra el Instituto Nacional de Seguros, entidad que está fuera del Gobierno General.

El segundo grupo comprende a un conjunto de programas que buscan apoyar a los grupos vulnerables o excluidos de los programas sociales universales, de los beneficios del crecimiento económico o con mayor vulnerabilidad a los choques económicos coyunturales. Estos programas son ejecutados por un grupo de instituciones estatales, incluida la CCSS, e incluye desde programas de carácter puramente asistencial hasta programas que buscan apoyar la formación de capital humano. Por ello, se denominarán como programas de Promoción y Asistencia Social (PAS). El diagrama previo presenta la estructura del sector.

Dentro de la división sectorial de la administración pública, estos programas se engloban en lo que se conoce como el sector de seguridad social, cuya coordinación formal recae en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su rectoría en el Ministro de Trabajo. En la práctica, estos programas han estado bajo la coordinación de una "Autoridad Social", normalmente uno de los dos vicepresidentes de la República o algún ministro u otro funcionario designado para ello. En la práctica también, esta autoridad ha mostrado una debilidad en su capacidad de coordinación, por ausencia de una marco legal que la sustente y por la ausencia de una estructura institucional que la apoye, garantice la continuidad de las acciones y el aprovechamiento de las lecciones aprendidas (Piszck y Barahona, 2003).

Se puede decir que es un sector que en la práctica funciona descoordinado, por la conformación de instituciones que gozan de autonomía financiera y en algunos casos administrativos, incluso con rango constitucional (CCSS) y en cada cambio de administración se produce una especie de borrón y cuenta nueva. En la administración actual (inicios segunda administración Arias), se ha abandonado la idea de una Autoridad Social que coordine todo el sector social y se han propuesto objetivos más realistas como definir solo la coordinación de los programas de Promoción y Asistencia Social. Esta coordinación ha recaído sobre el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y su Ministro funge como el rector. También se aspira consolidar una estructura institucional al final de la administración con la transformación del Ministerio de Vivienda en un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos.

23.3.1. LOS PROGRAMAS DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Los programas dirigidos a la atención de los riesgos de la vejez se componen de un programa principal a cargo de la CCSS, el Seguro o Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) y al menos catorce sistemas con cargo al Presupuesto Nacional (RPN)[3], donde el principal y aún abierto es el de los docentes pues absorbe cerca del 70% del gasto realizado por estos programas[4]. Pese a que las reformas implementadas durante los años noventa y documentadas en Banco Mundial (2003), cerraron el acceso a la mayoría de los sistemas con cargo al presupuesto nacional, existe una deuda previsional acumulada que seguirá presionando las finanzas públicas en los próximos decenios. Estas reformas también crearon un segundo pilar formado por un sistema de capitalización individual, con recaudación central en la CCSS y administración descentralizada de los fondos, público o privado, pero circunscrito a los trabajadores asalariados. Estas reformas también buscaron aumentar el control sobre el tercer pilar constituido por sistemas de ahorro voluntario no asociados con la inserción laboral.

Pese a que el país cuenta con un mercado de trabajo relativamente moderno donde predominan las relaciones salariales (cerca del 70% de los ocupados son asalariados), 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 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.

Estos programas se financian con contribuciones directas tripartitas (RIVM) y el resto (RPN) con contribuciones de los trabajadores e ingresos generales

3 El Presupuesto Nacional es el presupuesto del Gobierno Central y que requiere de refrendo legislativo anual. El presupuesto del resto de las instituciones públicas solo necesita la aprobación de la Contraloría General de la República

4 Algunos de estos sistemas no son contributivos, tales como las pensiones de gracia y de guerra, así como los premios Magón y las pensiones de los expresidentes de la República, aunque estos son marginales dentro del total y por ello se consideran en conjunto. Existe un sistema adicional para los empleados del Poder Judicial que es administrado por esa entidad y que se maneja al margen del presupuesto nacional y que se financia con los aportes sobre los salarios y los intereses de los depósitos judiciales.

del Gobierno Central. El RIVM, junto al sistema del Poder Judicial, son los únicos que cuentan con un fondo de reserva que le da sostenibilidad financiera. En el caso del RIVM los cambios demográficos (envejecimiento y aumento de la esperanza de vida), los cambios en el mercado de trabajo (aumento del trabajo informal y precario), un diseño que no actualizaba las contribuciones desde su creación en los años cuarenta y problemas de eficiencia en el manejo de las inversiones del fondo de reserva y en el control de la evasión debilitaron su sostenibilidad financiera. Evaluaciones realizadas al RIVM en el año 2004 estimaron que, sin reformas, para el 2011 las contribuciones se volvían insuficientes para cubrir los gastos, que para el 2022 las contribuciones e intereses dejaban de cubrir los gastos y se pasaría a utilizar el fondo de reserva, fondo que se acabaría en el 2028 (Martínez, 2005).

Reformas recientes al RIVM han buscado restablecer su sostenibilidad financiera y su progresividad, aunque 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. Estas reformas se aprobaron en el 2005 luego de un año de trabajo de una comisión tripartita y bajo un proceso de concertación. Para apuntalar la situación financiera se aprobó un aumento gradual de las cuotas mínimas de cotización (de 240 a 300) y del porcentaje de cotización a razón del 0,5% cada cinco años 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.

Para mejorar el acceso a los ocupados no cubiertos se insistió en cumplir con lo dispuesto por la Ley de Protección al Trabajador que dio un mandato a la CCSS para ampliar la cobertura al sector de trabajadores no asalariados, pero no prosperó la condicionalidad que intentaron incorporar los trabajadores y su avance dependerá de la prioridad que le asignen las autoridades de la Caja a la ejecución de las acciones previstas. Para los trabajadores no asalariados se está proponiendo una extensión gradual en función de la capacidad de pago y un fortalecimiento de esquemas de cobertura no tradicionales (convenios). Para los asalariados no cubiertos se propone el diseño de estrategias para el

control del aseguramiento obligatorio y el enfrentamiento de los sistemas de contratación no tradicionales (contratos temporales, contratos a tiempo parciales, asalarización encubierta como autoempleo, etc.). Con estas reformas se estima que el primer momento crítico del régimen (cuotas no alcanzan) se traslada al 2041 (Martínez, 2005).

Por el contrario, los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto nacional (RPN), dirigidos en su mayoría a grupos específicos de empleados públicos, no crearon fondos de reserva pues se diseñaron como sistemas de reparto, de modo que la diferencia entre contribuciones de los trabajadores y 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. Pese a que esta dirección ha sido objeto de reformas y de apoyos financieros externos, para equipos y asistencia técnica, desde inicios de la década de los años noventa, aún continúa manejando los expedientes a mano y solo en papel, y periódicamente se publican noticias sobre pensionados fantasmas, pensionados sin derechos y largas esperas para que resuelvan solicitudes de pensión o de revaloración. En la actualidad, el Ministro de Trabajo ha planteado la necesidad de una nueva reestructuración fundamentado en la existencia de cerca de 60 mil expedientes sin resolver[5].

La separación entre el financiamiento y los gastos asociados con los beneficios llevaron en el pasado y 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

5 Aunque el régimen del magisterio tiene su propia Junta de Pensiones, que se encarga de revisar y aprobar las solicitudes de los docentes, estas deben ser ratificadas por la Dirección Nacional de Pensiones. Esta última tiende a objetar los montos aprobados y los docentes tienen que apelar ante un tribunal laboral (jerarca impropio creado por la reforma de 1995), quién decide en última instancia. Cabe señalar que no es hasta el año 1997, donde los pagos por pensiones se aglutinan en un programa presupuestario independiente.

individual. La reforma de 1995 costó dos meses de huelga de magisterio y existe un conflicto en ciernes, cuando los primeros docentes del régimen de capitalización empiecen a pensionarse y constaten que sus beneficios serán sensiblemente menores a los que disfrutan los del sistema de reaparto[6].

Para el conjunto de estos regímenes con cargo al presupuesto nacional, las contribuciones de los trabajadores y pensionados representaron en el año 2000 el 18% de los gastos realizados en pagos de pensiones y para el 2005 descienden al 14%. Se puede argumentar que esto ingresos solo incluyen la cuota obrera y no la patronal que debería ser al menos del mismo monto (doble) o en el caso extremo debería incluir un aporte adicional del mismo monto del Estado como tal (triple). Aún en estos casos extremos, los aportes no llegan ni al 50% de los gastos de manera que el subsidio ya superaría el 50% del monto pagado y mostraría una tendencia creciente (ver cuadro 23.7).

Estos regímenes, al ser los que más crecen en sus gastos, se han transformado en uno de los llamados disparadores del gasto del Gobierno Central, que estruja al resto del Gasto Social y a la inversión pública. Mientras que las reformas al RIVM de la CCSS han buscado fortalecer la sostenibilidad financiera y la mayor equidad del sistema, reformas recientes al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (docentes) han contribuido a su iniquidad al restablecer beneficios derogados en 1995 a un grupo de docentes y presionando aún más las finanzas públicas[7].

---

6 Antes de la reforma de 1995, el salario de reemplazo equivalía al 100% del último sueldo, incluso si no correspondía a su labor docente, y existían distintas formas de actualizarlo. Con la reforma se reduce el salario de reemplazo pero aún es alto para lo que se podría obtener de un sistema de capitalización individual.

7 A partir de un fallo de la Sala Constitucional, se le restablecieron los beneficios de la ley previa, a los trabajadores que al momento de la reforma de 1995 tenían al menos 20 años de contribuir al sistema, aunque se hubiesen trasladado al RIVM. Un directriz de la Procuraduría General de la República intentó detener los efectos del fallo, lo que produjo un impasse que demandó de una acción legal para resolverla. Este impasse redujo temporalmente el ritmo de crecimiento de los gastos en pensiones pero con la aprobación de la reforma por parte de la Asamblea legislativa en el 2006, los gastos volverán a acelerarse.

CUADRO 23.7
COSTA RICA: INGRESOS Y GASTOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL. 2000 - 2005 (PRESUPUESTO EJECUTADO EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos						
Contribuciones a fondos de pensiones	18.676,9	21.151,0	23.090,9	25.116,0	28.014,4	30.854,0
Deducción 9% para pensiones	3.405,3	3.547,1	4.280,7	4.604,0	4.983,4	5.354,5
Contribución pensiones Magisterio Nacional - Activos	9.413,4	10.315,4	9.610,3	9.666,6	9.379,6	9.085,6
Contribución pensiones Magisterio Nacional - Pensionados	5.858,2	7.288,6	9.199,8	10.845,4	13.651,4	16.413,9
Gastos						
Pagos de pensiones RPN	103.771,7	127.463,6	151.442,2	174.910,9	205.086,0	227.529,7
Contributivas	100.866,1	123.894,6	147.201,8	170.013,4	199.343,6	221.158,9
No contributivas	2.905,6	3.569,0	4.240,4	4.897,5	5.742,4	6.370,8
Relaciones						
Ingresos sobre gastos contributivas (%)	18,5	17,1	15,7	14,8	14,1	14,0
Con cotización doble (trabajador - patrono)	37,0	34,1	31,4	29,5	28,1	27,9
Con cotización Triple (trabajador - patrono - estado como tal)	55,5	51,2	47,1	44,3	42,2	41,9
Subsidio sobre gastos contributivas (%)	81,5	82,9	84,3	85,2	85,9	86,0
Con cotización doble (trabajador - patrono)	63,0	65,9	68,6	70,5	71,9	72,1
Con cotización Triple (trabajador - patrono - estado como tal)	44,5	48,8	52,9	55,7	57,8	58,1

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales 2000 - 2005

Los programas de pensiones contributivas, por asociarse con trabajo formal pasado, concentran sus beneficios en los estratos de mayor ingreso, particularmente los que están a cargo del presupuesto nacional (RPN) y su distribución ha empeorado (se ha vuelto más desigual) en el tiempo (ver Trejos y Sáenz, 2006). No obstante, las diferencias entre los dos programas son notorias, tanto en cuanto a la pensión media como en cuanto a su distribución de beneficiarios por estratos de ingresos. Para el

año 2004, donde se dispone de una apertura de los dos tipos de sistemas, los beneficios del RIVM refleja claramente una mayor equidad que los RPN (ver cuadro 23.8).

Esto se puede observar en una tasa media (pensión per cápita sobre ingreso familiar per cápita) que se concentra en los estratos medios, para el RIVM de la CCSS contra la de los regímenes con cargo al presupuesto nacional que crece conforme el estrato de ingreso es mayor. También se observa en la distribución del gasto, donde el último decil recibe el 24% del RIVM contra el 72% de los RPN. Esto se traduce en un coeficiente de concentración de 0,40 menor al Gini de la distribución del ingreso (índice de Kakwani positivo) de modo que aporta a una reducción de la desigualdad reduciendo el Gini en medio punto (índice de Reynolds-Smolensky positivo). Por el contrario, los RPN muestran un coeficiente de concentración de 0,81 con lo que agregan casi un punto al coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita (cuadro 23.8). El peso de estos últimos sistemas hace que el conjunto de los programas de pensiones sea regresivo y aporte hacia una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.

CUADRO 23.8
COSTA RICA: INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO GENERAL EN PENSIONES. 2004
(HOGARES ORDENADOS SEGÚN INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA AJUSTADO)

Indicador	Progresividad: Tasa media			Distribución del gasto per cápita por hogar		
	Régimen IVM CCSS	Regímenes a cargo del PN	Pensiones Total	Régimen IVM CCSS	Regímenes a cargo del PN	Pensiones Total
Total de Hogares	3,3	1,9	5,2	100,0	100,0	100,0
Decil 01	1,0	0,0	1,0	0,5	0,0	0,2
Decil 02	3,9	0,0	3,9	3,0	0,0	1,1
Decil 03	4,1	0,4	4,6	4,6	0,3	1,9
Decil 04	4,9	1,0	5,9	7,2	0,8	3,2
Decil 05	3,5	1,2	4,7	6,5	1,3	3,2
Decil 06	4,5	1,3	5,8	10,4	1,8	5,0
Decil 07	3,2	1,3	4,5	9,7	2,2	5,0
Decil 08	3,7	3,1	6,8	14,3	7,5	10,0
Decil 09	3,1	3,8	6,9	19,8	14,0	16,1
Decil 10	1,5	6,8	8,2	24,1	72,1	54,5
Cuasi Gini del gasto	0,3975	0,8136	0,6606			
Índice de Kakwani	0,2096	-0,2206	-0,0626			
Índice Reynolds-Smolensky				0,0053	-0,0087	-0,0037

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos y Sáenz (2006) y Trejos (2007).

La ampliación de la cobertura a los trabajadores no asalariados o de ingresos reducidos e inestables y el aumento en la eficiencia en la gestión (control invalidez, mejor gestión de las inversiones, reducción del gasto administrativo, revisión del tope máximo de pensión y rendición de cuentas semestral) parecen los desafíos más importantes del RIVM de la CCSS. La mejora en la equidad en sus beneficios y la sostenibilidad financiera parecen ser sus problemas centrales a resolver en los sistemas con cargo al presupuesto nacional. El mantenimiento de la cotización en los pensionados, el incremento de las cuotas y la aplicación del impuesto sobre la renta a las pensiones superiores al tope establecido para los asalariados, si bien le agregan equidad al sistema, resultan insuficientes para resolver la presión sobre los recursos públicos y parece necesario una especie de pacto fiscal para enfrentarlo.

23.3.2. LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

Los programas de promoción y asistencia social (PAS) se pueden dividir en dos grupos: los programas promocionales y la red de protección social, aunque la ubicación de cada programa puede tener cierto grado de arbitrariedad, pues tienden a combinar ambos elementos. Estos programas son ejecutados por un conjunto de instituciones, en algunos casos como programas centrales y origen de la institución y en otros como programas menores o auxiliares de su quehacer principal. Por ello es difícil establecer un inventario exhaustivo de ellos y más aún determinar los recursos financieros involucrados.

Cabe destacar el esfuerzo que la administración anterior, a través de la Secretaría Técnica del Consejo Social, desarrolló a fin de inventariar estos programas y generar información trimestral sobre la mayoría de ellos en cuanto a beneficiarios y recursos, buscando además entregar información con cierto desglose geográfico (Consejo Social, 2005), se ha perdido y la nueva administración está en un nuevo proceso de inventariar y sistematizar la información de los distintos programas bajo la rectoría del Ministro de Vivienda. Si bien es cierto, esta información era incompleta, no homogenizada, parcial en cuanto a recursos financieros manejados e inexistente en cuanto a los recursos humanos involucrados, resultaba un punto de partida importante. Este tipo de esfuerzos, que han sido comunes en distintas administraciones se pierden al ser sustituidas por la ausencia del soporte institucional señalado previamente.

El primer grupo, los programas promocionales, buscan apoyar la formación del capital humano, especialmente en la población infantil; mejorar las condiciones del hábitat y con ello favorecer la formación del capital humano; o apoyar las acciones productivas de los adultos plenamente activos.

Entre los programas que buscan apoyar la formación de capital humano, se encuentran los vinculados a la atención de los menores de seis años y sus madres. El principal programa entre ellos es el de los centros de atención infantil dirigido por el Ministerio de Salud (MS) y que es conocido como los CEN- CINAI (Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral)[8]. Para los niños en edad escolar y los adolescentes, los programas tienden a ofrecer incentivos, en dinero o en especie, para acceder y retener dentro del sistema educativo. Este incluye alimentación complementaria, becas, transporte y ayudas para uniformes y útiles. La mayoría de ellos son ejecutados por el Ministerio de Educación Pública (MEP), donde el principal en cuanto a recursos movilizados y población beneficiaria es el de comedores escolares.

Al igual que en el caso de los menores de seis años, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), también desarrolla pequeños programas en estos campos. En esta área de apoyo a la formación del capital humano se han ubicado dos programas adicionales del IMAS dirigidos a las mujeres, uno para las mujeres en situación de pobreza (creciendo juntas) y otro enfocado en las madres adolescentes (construyendo oportunidades). Aunque tienen un alto grado asistencial, su inclusión se sustenta en contar con un componente de capacitación y por ser la base, con respaldo legal, de un futuro programa de transferencias condicionadas que racionalice las actividades del IMAS.

Otra área de los programas promocionales, se concentra en el mejoramiento del hábitat. En esta se incluyen los programas de dotación de vivienda, donde el principal es el Bono Familiar de la Vivienda, subsidio que

8 En esta área estarían los programas de atención prenatal y de atención al crecimiento y desarrollo de los menores, que es ejecutado por la CCSS a través de la Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS). No obstante los programas de salud no son objeto de este informe, pero su no incorporación sin duda subestima la magnitud de los recursos involucrados en los programas de protección social.

administra el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). También comprende programas del IMAS en la dotación de lotes, mejoramiento de la vivienda, titulación y desarrollo de proyectos de infraestructura comunal. En esta área se incorporan los programas de acueductos rurales ejecutado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y los de saneamiento básico ejecutados por el Ministerio de Salud (MS) a través del Consejo Técnico de Atención Médico Social (CTAMS)[9].

Finalmente, dentro de los programas promocionales se encuentran aquellos que ofrecen apoyo productivo a los trabajadores en edad plenamente activa para mejorar la rentabilidad de sus activos, incluyendo su propia fuerza de trabajo, y en esa medida aumentar sus ingresos. Esta es un área de poco desarrollo institucional y que maneja por ende limitados recursos. Entre sus programas se pueden mencionar el Programa Nacional de Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) que maneja el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y que ha estado paralizado tres años y recién se ha reactivado. Se incluyen aquí programas del IMAS en capacitación, subsidios para proyectos productivos y un fideicomiso con la banca comercial estatal para aportar garantías que permitan establecer líneas de crédito a los microproductores.

También se incorpora al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) que desarrolla asentamientos campesinos, obras de infraestructura básica y crédito agrario, junto al Consejo Nacional de Producción (CNP) en su programa de reconversión productiva. Cabe señalar que no se ha encontrado dentro del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), un programa claramente identificado y dirigido hacia la población pobre, aunque colabora con los programas del IMAS, especialmente los dirigidos hacia las mujeres. Esta institución contó en el pasado con un programa bastante innovador llamado los Talleres Públicos, y que tuvo un amplio desarrollo en la década de los años setenta (Trejos, et. al., 1994), aunque ha venido a menos al punto que no aparece identificado en el catálogo de programas sociales del Consejo Social (2005).

---

9 La CTAMS, así como la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (OCIS), son dos instancias que maneja el MS para administrar recursos por fuera del Presupuesto Nacional. Pese a que la Ley de Presupuestos Públicos obligaba a su desaparición e integración dentro del PN, por leyes posteriores, se han mantenido como entidades autónomas pero adscritas al MS.

Por su parte, la red de protección social incluye programas compensatorios (para los que han perdido su empleo o sufren una emergencia temporal), asistenciales (para los que de manera permanente tienen dificultades para obtener el sustento diario de su familia) y los programas contra la exclusión (que buscan reafirmar los derechos de minorías, grupos vulnerables o que sufren algún tipo de discriminación).

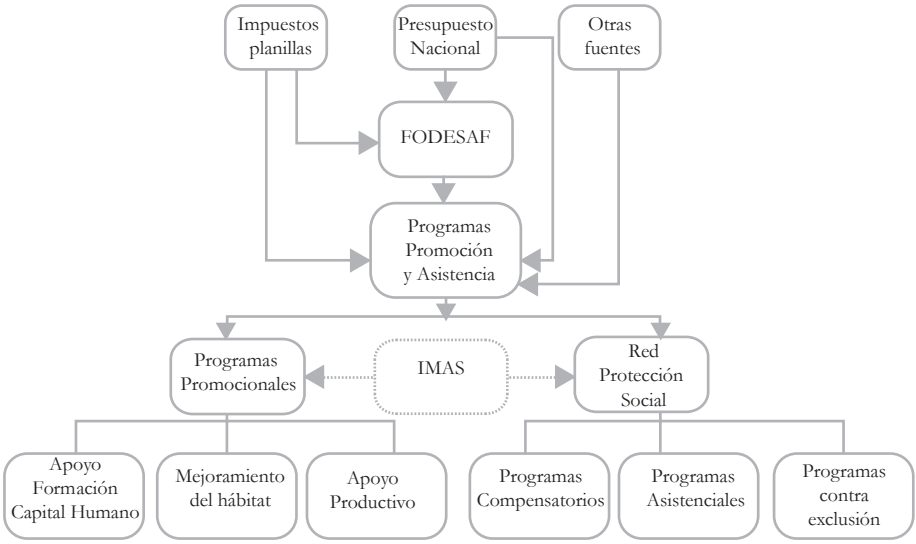
Los programas compensatorios, al igual que los de apoyo productivo, han tenido un limitado desarrollo y carecen de su principal característica como lo es un financiamiento de carácter contra cíclico. Dentro de ellos se incluyen el programa de generación de empleo del MTSS, los subsidios por emergencias del IMAS y la acción de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), organismo interinstitucional encargado de actuar en casos de desastres naturales.

Los programas asistenciales son los de mayor desarrollo y dentro de ellos sobresale el régimen no contributivo de pensiones por monto básico, administrado por la CCSS y destinado a apoyar la capacidad de consumo de los adultos mayores pobres no cubiertos por los sistemas de pensiones contributivas. También se incluyen programas de subsidios a familias por parte del IMAS, así como apoyo financiero a instituciones privadas de bienestar social. Estos últimos provienen del IMAS así como de la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ),

Finalmente, dentro de la red de protección social están un conjunto de programas dirigidos a combatir la exclusión o la vulnerabilidad de grupos específicos. Estos programas comprenden en general a instituciones completas, o consejos interinstitucionales, y no se ha intentado identificar a su interior programas específicos, en parte, porque corresponde a un área donde existe escasa información, particularmente sobre los beneficiarios directos de ellos. Entre ellos se incluyen al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), encargado de atender a la niñez en riesgo social, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), al Consejo Nacional de Política para la Persona Joven (CNPPJ), a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) y otras instituciones encargadas de atender a las personas con discapacidad como el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE) y el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI) y a los adultos mayores

institucionalizados (Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor: CONAPAM). Ver diagrama siguiente.

DIAGRAMA 23.2
EL SECTOR DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL EN COSTA RICA. 2005



Fuente: elaboración propia.

Aún considerando estas últimas instituciones en su conjunto, sin intentar su desagregación por programas y sin involucrar a las instituciones privadas que colaboran en algunos de ellos, se está hablando de por lo menos 22 instituciones y por lo menos 34 programas. Ello muestra lo atomizado que resulta el sector de promoción y asistencia social. Esta atomización necesariamente genera duplicaciones, complica la coordinación y reduce el impacto potencial de los programas generando ineficiencias en el uso de los recursos[10].

23.3.3. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

Fuera de los programas de pensiones contributivas que cuentan con financiamiento tripartito, el resto de los programas de protección social, los programas de promoción y asistencia social, cuentan con un financiamiento que proviene principalmente, aunque no exclusivamente, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). También se financian con recursos propios de las distintas instituciones, aportes de la JPSSJ y del presupuesto nacional. No obstante, los recursos administrados a través del FODESAF representaron, en promedio entre 1999 y el 2005, cerca del 78% del gasto en promoción y asistencia social, por lo que requiere de un análisis específico.

El FODESAF, establecido en 1974, es un fondo que precede en cerca de una década a los fondos de emergencia social, primero, y de inversión social, después, que se crearon en la región para mitigar los efectos de las políticas de estabilización y ajuste de los años ochenta. Posee características que los diferencian de estos y a las que han ido migrando muchas de estas otras experiencias: financiamiento con recursos internos creados a través de una reforma tributaria para evitar volatilidad, darle sostenibilidad y no competir con los recursos de los programas universales; funcionamiento dentro de la estructura y normativa del sector público; carácter permanente para enfrentar

10 En un inventario más reciente realizado por la CGR se mantienen las 22 instituciones pero avanza en la desagregación de los programas de modo que habla de 46 programas, incluyendo 4 fideicomisos (CGR, 2006).

los determinantes estructurales de la pobreza; uso de ejecutores públicos en primera instancia con posibilidad de operadores privados en segunda instancia; financiamiento complementario a programas de apoyo a los pobres y no solo a obras de infraestructura, para evitar duplicaciones, garantizar capacidad operativa y hacerlos sostenibles (Seligson, et. Al., 1997).

El Fondo se financia con dos impuestos de afectación específica buscando reducir la vulnerabilidad ante coyunturas fiscales restrictivas. El primero corresponde a un 5% sobre la planilla total de las empresas e instituciones, recaudado por la CCSS y el segundo, a un 20% del impuesto sobre las ventas, que recauda el Ministerio de Hacienda[11]. Este financiamiento tiene el problema de que es pro cíclico, de modo que en coyunturas recesivas, cuando deben activarse los programas compensatorios, el Fondo cuenta con menos recursos y ello explica en parte su limitado desarrollo. Esta forma de financiamiento tampoco ha eliminado la vulnerabilidad y por el contrario esta ha aumentado en los últimos años.

El Ministerio de Hacienda (MH) transfirió la totalidad de los recursos hasta el año 1988, cuando empezó a acumular una deuda. Esta deuda, fue avalada por la Sala Constitucional, de modo que el 1997 se documentó y bonificó. Estos bonos se han venido descontando y se liquidaron en el 2005 (bonos deuda AF en cuadro 23.9). No obstante, un fallo posterior de la Sala Constitucional, dejó si efecto los destinos específicos y pese a que posteriormente volvió a rectificar, la deuda se ha dejado de documentar y el Ministerio de Hacienda ha reducido al mínimo la contribución. Como se observa en el cuadro 23.9, los ingresos reales del FODESAF se han reducido en cerca de un 27% desde el año 2000, reducción que se concentra en la transferencia proveniente del impuesto sobre las ventas, al punto que para el 2004 el MH solo transfirió el 0,6% del impuesto sobre las ventas, nada en el

11 La ley de creación del FODESAF aumentó la tasa del impuesto de ventas del 5% al 8% para financiarlo con esos tres puntos porcentuales o sea con el 37,5% del impuesto recaudado. Posteriormente, como la tasa del impuesto de venta fue aumentando, se acordó fijar el ingreso como un 20% de este.

2005 y solo el 04% en el 2006. Como se puede observar en los últimos siete años en ningún caso alcanzó ni al 10% de este[12].

Esta reducción de la transferencia del Gobierno Central ha aumentado la dependencia de los ingresos por el impuesto a las planillas, que se han mantenido en términos reales, de modo que para el 2006 ya representan el 96% del total de recursos ingresados, incluyendo la recuperación de cobros a patronos morosos, que es marginal (1,6% de los ingresos como media de los últimos siete años)[13].

12 Cabe señalar que parte de la reducción real que se observa en el año 2003 se debe a que el MH transfirió los gastos en salarios de los programas de Comedores Escolares y CENCINAI al presupuesto nacional. También se limitaron las transferencias a las instituciones a lo que establecía la ley, lo que implicó reducciones en los giros al INCIENSA y al IAFA, reducciones que también se sustituyeron con el PN. Estos traslados, amparados en acuerdos y recomendaciones de la Contraloría General de la República, pero no en reformas legales, no explican la reducción real de ingresos para los años posteriores y afecta diferencialmente a los programas con asignaciones establecidas por ley. En particular favoreció a los Comedores Escolares en contra del resto.

13 Si bien la CCSS centraliza el cobro de los impuestos a las planillas, cuando los patronos entran en mora, la CCSS da prioridad a llegar a arreglos de pagos de la parte correspondiente a sus ingresos. Ello obliga a las otras instituciones a asumir la gestión de cobro aumentando su costo administrativo.

CUADRO 23.9
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL FODESAF. 1999 - 2006
(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES DE COLONES DEL 2000 Y RELATIVAS EN PORCENTAJES)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos Efectivos reales	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.480,5	48.635,2	47.896,4
Índice 2000 = 100	100,0	91,8	92,5	82,9	77,8	73,5	72,4
Variación Porcentual	3,8	-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,5	-1,5
Composición % por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Recargo sobre las planillas	63,1	68,0	61,5	75,7	82,4	89,6	95,7
Tranferencias del Gobierno	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2
Del impuesto ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0	2,2
Bonos deuda AF	9,0	8,6	7,5	7,4	7,0	6,5	0,0
Recursos no utilizados	0,1	1,0	0,4	2,8	7,3	3,7	1,9
Reintegros ejecutoras	0,1	1,0	0,4	2,0	0,5	1,4	1,6
Superávit año anterior [1]	0,1	0,0	0,0	0,8	6,8	2,3	0,4
Intereses y recuperaciones	0,2	0,2	0,2	0,6	0,2	0,1	0,2
% recibido del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6	0,0	0,4
Ingresos FODESAF como % gasto en PAS	80,7	81,5	79,9	77,7	68,8	66,6	nd.
Gastos Efectivos reales	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.210,0	48.425,7	46.094,7
Índice 2000 = 100	100,0	91,8	91,7	76,9	75,9	73,2	69,7
Variación Porcentual	11,1	-8,2	-0,1	-16,1	-1,3	-3,6	-4,8
Composición % por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono Familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9	34,7
Régimen no Contributivo de Pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20,0	20,8
Comedores Escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0	11,0
Centros Infantiles (CEN - CINAI)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4	16,2
% del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2	81,2
Superávit	6,2	8,1	524,8	3.934,9	1.270,6	209,5	1.801,7
% de gastos efectivos	0,0	0,0	0,9	7,7	2,5	0,4	3,9

1/ En 1999 se incluyen 1.389 millones de colones corrientes que corresponde a inversiones temporales realizadas en América Capitales, puesto de Bolsa que se declara en quiebra. Para el año 2000, este monto se rebaja del superávit del año anterior.

Fuente: Elaboración propia con base en las liquidaciones presupuestarias de las instituciones y las consolidaciones de la STAP.

Del cuadro 23.9 se desprende también que en los cuatro últimos años ha aumentado el peso de los ingresos provenientes de los recursos no utilizados del período anterior. Esto fue marcadamente fuerte en el año 2003, donde las devoluciones de las unidades ejecutoras representaron el 2% de los ingresos y se tuvo un superávit que representó casi el 8% de los gastos de ese año o el 7% de los ingresos para el 2004. Si bien ello puede ser un desajuste transitorio proveniente de la entrada en ejecución de la Ley de Presupuestos Públicos, como se observa en la reducción de los años subsiguientes, si señala que debe mejorarse la planificación en el manejo de los recursos y que el MH no debe utilizar este camino para reducir el déficit fiscal[14].

Por otra parte, las devoluciones solo corresponden a la parte no asignada por ley del Fondo (menos del 20%), de modo que una devolución media del 1% de los ingresos implica que las instituciones ejecutoras bajo la modalidad de convenio devolvieron, en promedio, el equivalente al 5% de los recursos girados entre el año 2000 y el 2006. No parece claro que estas instituciones tengan un comportamiento diferente de las que reciben las transferencias por ley, de modo que se está ante una situación de contracción de recursos reales con dificultades de ejecución. Según la Contraloría General de la República (CGR, 2005), durante el año 2004, instituciones vinculadas al sector de Promoción y Asistencia Social (PAS) tuvieron un superávit acumulado de 17 mil millones, esto es, cerca de 14% de los gastos efectivamente ejecutados por el sector de PAS en ese año. Más recientemente, la CGR (2006) estima que los recursos no utilizados en el 2005 representaron el 5,6% de los recursos totales. Cabe señalar que una parte importante de los superávit obtenidos, distintos al del 2003, se deben a los recursos girados por la CCSS como impuesto a la planilla correspondiente a los últimos meses que no permite su distribución oportuna y deben presupuestarse necesariamente el año siguiente.

---

14 Antes de esta ley, las instituciones podían comprometer gastos y cancelarlos hasta junio del año siguiente. Con la ley en vigencia, lo que se ha comprometido pero no se ha cancelado a diciembre del año presupuestario, ya no se puede utilizar. Este sobrante, debe devolverse o presupuestarse para el año siguiente como ingreso de capital, de modo que no puede usarse para gastos de operación. Basado en esta norma, el MH ha estado girando recursos comprometidos por leyes específicas, en los últimos meses del año, de modo que las instituciones tienen pocas posibilidades de utilizarlos, por lo menos racionalmente.

Una consecuencia de esta contracción de los recursos del FODESAF es su pérdida de protagonismo en el financiamiento de los Programas de Promoción y Asistencia Social. Pese a que en promedio, el 78% de los recursos vienen de esa fuente, como se muestra en el cuadro 23.9, en el 2000 el FODESAF financió el equivalente del 81% de estos programas, en tanto que para el 2006 solo alcanzó para el 67% de esos gastos en PAS.

Con estos recursos, el FODESAF financia complementariamente alrededor de 47 programas repartidos en 20 instituciones estatales[15]. Los recursos girados por el Fondo, han seguido la misma tendencia que sus ingresos, esto es, con una contracción acumulada del 30%, aunque en todos los años se reporta superávit. Pese a esta cantidad de programas e instituciones, cuatro programas y dos instituciones adicionales concentran buena parte de los recursos. Estos programas son el Bono Familiar de la Vivienda, el Régimen de Pensiones no Contributivas, los Comedores Escolares y los Centros Infantiles (CEN – CINAI). Estos cuatro programas han captado, como media entre el año 2000 y el 2006, un 71% de los recursos girados y de ellos, solo los Centros Infantiles no tienen asignación específica por ley y trabajan bajo la modalidad de convenio. Fuera de estos programas, dos instituciones: el IMAS y el PANI, absorben cerca del 14% para sumar el 85% de los recursos girados por el FONDO. El IMAS, institución encargada del combate a la pobreza, recibe recursos por convenio, hasta el año 2007 cuando se estableció una asignación equivalente al 7,5% de los recursos del Fondo (similar al promedio entre el 2000 y el 2007), en tanto que el PANI, quien atiende a los niños en riesgo social, mantiene una asignación por ley.

Esto refleja que en la asignación de los recursos del Fondo existe una gran inflexibilidad asociado a la inercia institucional en su programación y, sobre todo, en la distribución de los recursos a través de leyes específicas distintas a la ley de creación del Fondo. Como se muestra en el cuadro 23.9, los recursos girados con base a legislación específica pasaron del 69% en 2000 al 81,2% en el 2006 y serán del 88,7% a partir del 2007, aunque

15 Los programas que financia FODESAF son más que los señalados para el PAS porque algunos de estos se encuentran desagregados y otros no son parte de los PAS. En particular con el FODESAF se financia al Instituto del Deporte y otras instituciones no contempladas en el sector.

si se aplicara toda la legislación vigente probablemente el Fondo estaría distribuido en su totalidad[16].

Esta asignación por leyes específicas plantea varios problemas. Por una parte, es permanente y no contempla la posibilidad de revisiones periódicas. Esto significa que se requiere una reforma legal para modificar cada asignación. Por otra parte, esta asignación no está sujeta al desempeño de las ejecutoras. Finalmente, ha permitido financiar actividades o programas que no van dirigidos, del todo o con exclusividad, a la población meta del Fondo como lo es la "población de escasos recursos" y con ello aumentan las posibilidades de filtraciones. El financiamiento por ejemplo del Instituto Costarricense del Deporte (ICODER), es un ejemplo de una institución que no está orientada hacia la población pobre. El financiamiento al Bono Familiar de la Vivienda, tampoco permite canalizar todos los recursos hacia los pobres, pues la ley de creación de este, define como su población meta a las familias que se encuentran en los primeros ocho deciles de la distribución del ingreso familiar.

La administración del FODESAF está a cargo de la Dirección General de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (DESAF), ente adscrito al Ministerio de Trabajo, con funciones de supervisión, control financiero y evaluación de los programas financiados. Sus directores son nombrados por las autoridades gubernamentales en función y su personal se integra al Servicio Civil al igual que el resto de los trabajadores del Gobierno Central. El financiamiento de la DESAF descansa en el presupuesto nacional (PN), aunque hasta mediados de los años noventa se pagaba con recursos del mismo Fondo. Este costo de administración equivale a cerca del 2,3% de

16 En particular, con la aprobación del préstamo al sector salud a inicios de los noventa se incorporó un artículo donde el financiamiento de los asegurados por cuenta del Estado, pasaba del Ministerio de Salud al FODESAF. Esta norma no se ha podido implementar por desacuerdos entre las partes y porque la Contraloría General de la República (CGR) ha condicionado su presupuestación a que la CCSS demuestre lo gastado efectivamente en esa población. La actual administración, luego de trece años de que no se resolvía el diferendo ha tomado cartas en el asunto y está por finiquitar el cobro con el Ministerio de Hacienda. Dados los estimados de la CCSS, es probable que cuando se concrete incluso no alcancen los recursos del Fondo y dejaría sin espacio a las instituciones que reciben recursos por convenios. Por ejemplo, para el año 2000, la CCSS le estaba cobrando al FODESAF un monto equivalente al 16% de los recursos girados, para este fin.

los recursos girados por lo que se puede considerar reducido. No obstante, la principal limitación que enfrenta la DESAF es que la asignación de los recursos por leyes específicas les impide evaluar el uso de la mayor parte de los recursos, ya que la Contraloría General de la República (CGR) les ha quitado esa potestad, menos aún condicionar el giro de los recursos a esas evaluaciones. En esa medida, la DESAF es una simple tramitadora para el cerca del 82% de los recursos que administra y el seguimiento y la evaluación son tareas pendientes en este campo.

23.3.4. EL GASTO EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Para determinar el gasto en Promoción Social, se ha hecho uso de las conciliaciones de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), así como de las liquidaciones que las principales instituciones involucradas someten a la Contraloría General de la República. Para las instituciones que desarrollan programas de distinta naturaleza, como el IMAS, estos se han separado por programas prorrateando sus costos administrativos. Las instituciones que se especializan en solo un tipo de programa, se consideran en su conjunto, tal es el caso del INAMU o el IDA por ejemplo. Como se ha señalado, en la ejecución de los programas intervienen 24 instituciones públicas y se han identificado 34 programas principales, aunque el número real de programas es mayor pues algunos se encuentran agregados y sin información detallada de la parte de gasto.

La ausencia de una contabilidad de costos es una carencia clara, pues no existe siempre una correspondencia entre el presupuesto, los planes operativos anuales y los programas específicos. La nueva ley de Presupuestos Públicos complica más el análisis al incorporar en el Presupuesto Nacional algunos programas, como los de la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación (OCIE) del MEP o algunas partidas presupuestarias, como los salarios de los comedores escolares (MEP) y de los Centros Infantiles (MS) y demanda de un trabajo especial para reconstruir los gastos por programas. Esto dificulta conocer en la mayoría de los casos, los costos administrativos involucrados en los programas, principalmente los que están a cargo del PN. También los programas que reciben recursos de distintas fuentes, como del FODESAF y del presupuesto institucional, no consolidan los gastos totales. La consecuencia es una ausencia de estimaciones sobre los costos medios o unitarios de los programas, información mínima requerida para su seguimiento y evaluación.

Si bien en la elaboración de los presupuestos nacionales se ha avanzado en identificar como programas presupuestarios algunos de estos programas, aún no incorporan la totalidad de los gastos asociados con ellos. Por ejemplo, a partir del año 2001, el presupuesto del Ministerio de Salud estable un programa presupuestario denominado Nutrición y Desarrollo Infantil donde se incorpora la Dirección de Nutrición (administradora) y los CEN-CINAI (ejecutores), incluido las plazas que se trasladan a partir del 2003. No obstante, el aporte del FODESAF llega a la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y se administra desde ahí y hasta el 2000 recibió también recursos de otro ente adscrito al Ministerio de Salud, como lo es el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS). Si bien la ley de presupuestos públicos obligaba la desaparición de estos entes y su consolidación en el presupuesto nacional, como sucedió con la OCIE en educación, por leyes posteriores se les mantuvo con independencia administrativa. Esto significa que el Ministerio de Salud maneja tres presupuestos independientes.

En el caso de los programas que administra el Ministerio de Educación, la OCIE operó como entidad independiente hasta el 2002 y no es hasta el 2005 donde se crea dentro del presupuesto del MEP un programa con el nombre de Programa de Equidad Social. Este programa incluye el financiamiento del FODESAF para los comedores escolares, bono escolar y transporte, junto al aporte directo del MEP para esos fines y para becas. El programa de becas se maneja en otro ente adscrito al MEP (Fondo Nacional de Becas: FONABE) y los recursos los transfiere directamente FODESAF y los administra un fideicomiso en un banco comercial estatal. No será hasta el año 2008 donde se incorpore en su totalidad en el presupuesto del MEP. No obstante, en este programa de Equidad Social no se incorpora la dirección que administra los comedores escolares (DANEA), la que administra las becas (FONABE), ni los pagos a las cocineras con plaza dentro del presupuesto nacional.

La magnitud y evolución del gasto en Protección Social

Pese a estas limitaciones se ha aproximado el gasto en Protección Social (PS) para el período 2000 al 2005, ver cuadro 23.10[17]. Incorporando los pagos de pensiones contributivas, el gasto en PS asciende al 5,6% del PIB como media del período 2000 al 2005, lo que equivale al 23,3% del gasto público (Gobierno General) y al 30,3% del Gasto Público Social. Aunque el gasto en PS aumenta con respecto al año 2000, se mantiene bastante estancado. Globalmente, el gasto en PS crece a una tasa media anual real del 0,9% entre 2000 y 2005, por debajo del crecimiento de la población de modo que el gasto por habitante se contrae a un ritmo real anual del -1%, para un acumulado en el quinquenio del -5,2%.

17 Este gasto no incluye lo relativo a los programas de salud como la atención primaria (EBAIS) o el aseguramiento al Seguro de Salud por cuenta del Estado para las personas pobres.

CUADRO 23.10
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PROTECCIÓN SOCIAL. 2000 – 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Pomedio
Gasto Total en Protección Social							
Gasto Total [1]	266.987,1	266.313,5	275.412,0	270.473,9	282.582,4	279.055,2	273.470,7
Índice 2000 = 100	100,0	99,7	103,2	101,3	105,8	104,5	102,4
Tasa de variación anual		-0,3	3,4	-1,8	4,5	-1,2	0,9
Porcentaje del PIB	5,4	5,6	5,9	5,7	5,7	5,5	5,6
Porcentaje del gasto público	23,4	23,0	23,0	22,7	23,8	23,6	23,3
Porcentaje del gasto público social	31,4	30,2	29,9	29,3	30,7	30,6	30,3
Gasto por habitante [2]	68.016,5	66.441,1	67.344,3	64.866,0	66.513,7	64.509,4	66.281,8
Índice 2000 = 100	100,0	97,7	99,0	95,4	97,8	94,8	97,4
Tasa de variación anual		-2,3	1,4	-3,7	2,5	-3,0	-1,0
Gasto en Pensiones Contributivas							
Gasto Total [1]	185.020,1	191.829,8	198.845,5	200.371,5	208.398,9	206.899,3	198.560,9
Índice 2000 = 100	100,0	103,7	107,5	108,3	112,6	111,8	107,3
Tasa de variación anual		3,7	3,7	0,8	4,0	-0,7	2,3
Porcentaje del PIB	3,8	4,1	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1
Porcentaje del gasto público	16,2	16,6	16,6	16,8	17,6	17,5	16,9

Continúa...

CUADRO 23.10
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PROTECCIÓN SOCIAL. 2000 – 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Pomedio
Porcentaje del gasto público social	21,7	21,8	21,6	21,7	22,6	22,7	22,0
Porcentaje del gasto en Protección Social	69,3	72,0	72,2	74,1	73,7	74,1	72,6
Gasto por habitante [2]	47.134,9	47.858,6	48.622,1	48.053,8	49.052,6	47.829,1	48.091,8
Índice 2000 = 100	100,0	101,5	103,2	101,9	104,1	101,5	102,0
Tasa de variación anual		1,5	1,6	-1,2	2,1	-2,5	0,3
Gasto en Promoción y Asistencia Social							
Gasto Total [1]	81.967,0	74.483,8	76.566,5	70.102,3	74.183,5	72.155,8	74.909,8
Índice 2000 = 100	100,0	90,9	93,4	85,5	90,5	88,0	91,4
Tasa de variación anual		-9,1	2,8	-8,4	5,8	-2,7	-2,3
Porcentaje del PIB	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5
Porcentaje del gasto público	7,2	6,4	6,4	5,9	6,3	6,1	6,4
Porcentaje del gasto público social	9,6	8,5	8,3	7,6	8,1	7,9	8,3
Porcentaje del gasto en Protección Social	30,7	28,0	27,8	25,9	26,3	25,9	27,4
Gasto por habitante [2]	20.881,6	18.582,5	18.722,2	16.812,2	17.461,2	16.680,3	18.190,0
Índice 2000 = 100	100,0	89,0	89,7	80,5	83,6	79,9	87,1
Tasa de variación anual		-11,0	0,8	-10,2	3,9	-4,5	-4,2

1/ En millones de colones del 2000, con el índice de precios implícito del consumo del gobierno general como deflactor.
2/ En colones del 2000, con el índice de precios implícito del consumo del gobierno general como deflactor.

Fuente: Elaboración propia con base en las liquidaciones presupuestarias de las instituciones y las consolidaciones de la STAP.

El gasto asociado con los programas de pensiones contributivas es responsable del 73% del gasto en PS y ganan participación al crecer con mayor intensidad y de manera más sostenida. Entre el año 2000 y el 2005 el gasto real en estos programas crece a una tasa media anual del 2,3% (0.3% por habitante) y solo muestra una contracción durante el año 2005, cuando la autorización de nuevas pensiones del magisterio se suspendieron mientras se resolvía la reforma legal comentada. En el último sexenio representaron en promedio el 4,1% del PIB, una sexta parte del gasto del gobierno general y un 22% del gasto social del gobierno general.

Por el contrario, el gasto en Promoción y Asistencia Social (PAS) muestra una mayor volatilidad y una tendencia a la baja, acorde con la contracción observada en su principal fuente de financiamiento. Si bien como media representan el 27% del gasto en protección social, este pasa del 31% en el 2000 al 26% en el 2005. Esta reducción surge tanto del crecimiento real en el gasto por pensiones como de la contracción real en el gasto en PAS. Globalmente, entre el año 2000 y el 2005 se reduce a una tasa media del –2,3% (4,2% por habitante) para una pérdida acumulada del 12% global o del 20% per cápita. Producto de esta contracción mostrada a partir del año 2000, el gasto en Promoción y Asistencia Social pierde prioridad macroeconómica, fiscal y social. Para el año 2005, último disponible, alcanza el equivalente al 1,4% del PIB, al 6,1% del gasto público y al 7,9% del gasto público social[18]. Cabe recordar que esta contracción se produce en un contexto donde las instituciones además muestran superávit en la ejecución de los gastos asignados.

La composición del gasto en Protección Social

El cuadro 23.11 permite ver la composición y evolución de los principales programas de PS. Dentro de las pensiones contributivas, los regímenes con cargo al presupuesto nacional son los más dinámicos, al crecer a una tasa media anual del 3,1% real, y absorben casi dos de cada tres colones gastados en estos programas y casi la mitad del gasto total en PS.

18 Es de esperar que el gasto en PAS esté subestimado pues no se incluyen los gastos en servicios de salud para la población pobre asegurada por cuenta del Estado y por los EBAIS. Si bien esto subestima el nivel, es probable que refleje mejor la tendencia ya que los gastos en salud también se han contraído.

Por su parte, los programas de Promoción y Asistencia Social (PAS) tienen un comportamiento más variado. Dos terceras partes del gasto van a programas promocionales, especialmente los de formación de capital humano y mejoramiento del hábitat que incluyen tres de los principales programas del sector (centros infantiles, comedores escolares y bono familiar de la vivienda). Los programas de apoyo productivo son marginales (menos del 3% del gasto en PS y por debajo del 10% de los programas de PAS), más marginales aún son aquellos dirigidos a las mujeres pobres con hijos (transferencias potencialmente condicionadas).

El gasto en los programas promocionales se ha contraído a un ritmo anual real del -4%, casi al doble de la media de los programas de PAS y su evolución al igual que los otros programas es muy volátil en el tiempo y reflejan una contracción real mayor en términos per cápita. Dentro de los programas promocionales, solo los de incentivos a estudiar reflejan una expansión y ello se sustenta en el fuerte impulso que se les ha brindado al programa de becas. Por su parte el programa de comedores escolares refleja una contracción de sus recursos. Ello mismo sucede con los programas dirigidos a los menores de seis años, quienes ven mermados sus recursos pese a la limitada cobertura que poseen y ello se reproduce para los CEN-CINAI como para los manejados por el IMAS. Igual suerte corren los programas de mejoramiento del hábitat, incluido el bono de la vivienda y los programas de apoyo productivo, incluido los dirigidos a las mujeres jefas de hogar. Esto significa que si bien los programas promocionales continúan canalizando la mayor parte de los recursos de los programas de PAS, pierden participación dentro de los programas de PS en general y dentro de los programas de PAS en particular, con un aumento del asistencialismo.

CUADRO 23.11
COSTA RICA: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL. 2000 Y 2005

Programas e instituciones	Gasto total en PPS		Composición Interna		Gasto en PS en el 2005 como % del			Tasa variación media anual	
	2000	2005	2000	2005	PIB	GTGG	GSGG	Global	Per cápita
Gasto Total en Protección Social [1]	266.987,1	279.055,2			5,5	23,6	30,6	0,9	-1,1
Pensiones Contributivas	69,3	74,1	100,0	100,0	4,1	17,5	22,7	2,3	0,3
Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (CCSS)	27,3	27,4	39,5	36,9	1,5	6,5	8,4	0,9	-1,0
Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional	42,0	46,8	60,5	63,1	2,6	11,1	14,3	3,1	1,1
Promoción y Asistencia Social	30,7	25,9	100,0	100,0	1,4	6,1	7,9	-2,5	-4,4
Programas Promocionales	21,2	16,5	69,2	64,0	0,9	3,9	5,1	-4,0	-5,9
Apoyo a la Formación de Capital Humano	7,9	7,8	25,8	30,1	0,4	1,8	2,4	0,5	-1,4
Atención Niños en edad preescolar y sus madres	3,0	2,1	9,8	8,2	0,1	0,5	0,6	-5,9	-7,7
Centros Infantiles (Ministerio de Salud)	2,6	1,9	8,6	7,3	0,1	0,4	0,6	-5,7	-7,5
Resto de programas	0,4	0,2	1,2	0,9	0,0	0,1	0,1	-7,4	-9,2
Incentivos para acceder y mantenerse en la escuela	4,2	5,5	13,6	21,2	0,3	1,3	1,7	6,5	4,4
Comedores Escolares (MEP)	2,6	2,3	8,5	8,8	0,1	0,5	0,7	-1,7	-3,6
Resto de programas	1,6	3,2	5,2	12,3	0,2	0,8	1,0	16,1	13,9
Apoyo a mujeres pobres	0,7	0,2	2,4	0,7	0,0	0,0	0,1	-23,7	-25,2
Mejoramiento del Habitat	10,8	6,5	35,1	25,2	0,4	1,5	2,0	-8,7	-10,5

Continúa...

CUADRO 23.11
COSTA RICA: COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL. 2000 Y 2005

Programas e instituciones	Gasto total en PPS		Composición Interna		Gasto en PS en el 2005 como % del			Tasa variación media anual	
	2000	2005	2000	2005	PIB	GTGG	GSGG	Global	Per cápita
Bono Familiar para la Vivienda (BANHVI)	7,5	5,6	24,4	21,7	0,3	1,3	1,7	-4,8	-6,6
Resto de programas	3,3	0,9	10,6	3,5	0,0	0,2	0,3	-22,0	-23,5
Apoyo Productivo	2,5	2,3	8,3	8,7	0,1	0,5	0,7	-1,6	-3,4
Red de Protección Social	9,5	9,3	30,8	36,0	0,5	2,2	2,8	0,6	-1,4
Programas compensatorios	0,4	0,4	1,3	1,6	0,0	0,1	0,1	2,3	0,3
Programas asistenciales	6,9	6,2	22,5	23,9	0,3	1,5	1,9	-1,4	-3,3
Pensiones no contributivas (CCSS)	4,7	4,1	15,2	16,0	0,2	1,0	1,3	-1,5	-3,4
Resto de programas	2,2	2,0	7,3	7,9	0,1	0,5	0,6	-1,0	-2,9
Programas contra la exclusión	2,2	2,7	7,1	10,5	0,1	0,6	0,8	5,6	3,5

GTGG: gasto total del gobierno general. GSGG: gasto social del gobierno general.

1/ Total en millones de colones del 2000, con el índice de precios implícito del consumo del gobierno general como deflactor, resto en porcentajes.

Fuente: Elaboración propia con base en las liquidaciones presupuestarias de las instituciones y las consolidaciones de la STAP.

La Red de Protección Social (RPS) absorbe el tercio restante del gasto en programas de PAS y este logra crecer en términos reales no así cuando se descuenta la expansión de la población. Dentro de ella, los Programas Asistenciales representan casi el 70% del gasto en la Red, liderado por el Régimen no Contributivo de Pensiones que representa casi la mitad de los recursos de la red de PS, aunque no es el más dinámico[19]. Los programas compensatorios son marginales, aunque se expanden durante este lapso, mientras que los programas o instituciones dirigidas contra la exclusión, son los que más se crecen y explican el crecimiento real del gasto en la RPS. No obstante, estos programas siguen manteniendo una limitada pero creciente participación en el gasto en PS (2,5% del gasto en PS y cerca del 10% del gasto en PAS), aunque ya representan casi un 30% del gasto en la Red de Protección Social. Como la pobreza y la exclusión se superponen pero no son lo mismo, una expansión de estos programas puede reducir el enfoque de los PAS en los grupos más pobres.

El papel del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Si el FODESAF es importante en el financiamiento de los programas de PAS, el IMAS requiere destacarse en el lado del gasto, particularmente para los programas de promoción y asistencia social. Pese a que solo aporta cerca de un doceavo del gasto en PAS (ver cuadro 23.12), la importancia del IMAS estriba en su flexibilidad para manejar recursos y en la posibilidad de ser la catalizadora y ordenadora de los programas de PAS. El IMAS fue creado en 1971 con la misión de combatir la pobreza. Para ello debía diseñar y, posiblemente coordinar, los planes gubernamentales para la erradicación de la pobreza. No obstante, al igual que con la coordinación, la ley de creación es omisa o ambigua en las tareas de seguimiento del fenómeno de la pobreza y de evaluación de los planes y programas desarrollados para tal fin. Al IMAS se le dotó de rentas propias, inicialmente por un plazo definido, que requería de ampliación por mandato legislativo, rentas que fueron establecidas como permanentes a finales de los años noventa. Más recientemente (2007) una nueva reforma legislativa le ha asignado un porcentaje fijo de los recursos del FODESAF (7,5%), se le libera de algunas obligaciones tributarias, se le

19 Este programa obtiene un fuerte apoyo político en la actual administración con lo que sus recursos aumentan fuertemente durante el año 2006, cuando se duplica el monto de la pensión al pasar de 17 mil colones a 32 mil a mediados de ese año y vuelve a crecer en el 2007 cuando se lleva a los 50 mil colones a partir de julio.

consolida el derecho de explotación exclusiva de los puestos libres de derechos en aeropuertos y se le obliga a evaluar anualmente los programas desarrollados, pero no a darle un seguimiento al fenómeno de la pobreza.

El IMAS se financia de los ingresos provenientes de un impuesto del 0,5% sobre los pagos por planilla, de un impuesto de venta a los moteles y algunos impuestos menores, algunos (timbres) en proceso de desaparición. También obtiene recursos de las utilidades que obtenga de la administración de las tiendas libres de impuesto de los aeropuertos. No obstante, con la creación posterior del FODESAF, el IMAS empezó a captar recursos de esta fuente y ha canalizar parte importante de sus ingresos propios, cerca de la mitad, para gastos administrativos.

El manejo de las tiendas libres de impuesto de los aeropuertos y el depósito libre de Golfito, de cuyas utilidades se financia, se encuentra incorporada y mezclada dentro del presupuesto de la institución, sin un tratamiento diferencial como el que requeriría una empresa comercial, aunque auxiliar, a la labor del IMAS. Así, los ingresos por ventas se incorporan entre los ingresos de la institución y los gastos en bienes y servicios y pago de salarios, aparecen como parte de los gastos, aunque identificados como un programa aparte pero no asociado con sus ingresos. De este modo, los recursos totales del IMAS y el gasto total aparecen inflados y no se le da el adecuado seguimiento a la actividad comercial.

Como se observa en el cuadro 23.12, los ingresos brutos por venta de bienes y servicios representaron en el período un 20% de los ingresos totales de la institución como promedio; aunque con un fuerte aumento en los dos últimos años donde aportan una cuarta parte. No obstante, la tasa aparente de ganancias muestra valores reducidos e incluso negativos en la mitad de los años considerados[20]. Dado el carácter de la institución parece más razonable que el manejo de las tiendas se ofrezca en concesión y que la institución pueda disponer de una renta más estable y transparente. No obstante, la reforma del 2007 consolida esta situación.

---

20 En ese período se produjo un incendio en la tienda que tenía el IMAS en el Depósito Libre Comercial de Golfito, lo que explica en parte las pérdidas en los años 2000 y 2001 y las bajas en los ingresos por ventas. Las tiendas libres como empresas auxiliares requerirían de un tratamiento presupuestario aparte, con sus respectivos balances generales y estados de resultados y que en el presupuesto de la institución se incorporaran solo las utilidades distribuidas como ingresos o los déficit de operación como gastos.

CUADRO 23.12
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL. 2000 - 2005
(CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES DE COLONES DEL 2000 Y RELATIVAS EN PORCENTAJES)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Pomedio
Ingresos Efectivos reales [1]	15.834,3	11.224,0	9.419,3	9.613,7	9.678,7	10.550,4	11.053,4
Indice 2000 = 100	100,0	70,9	59,5	60,7	61,1	66,6	69,8
Variación porcentual anual		-29,1	-16,1	2,1	0,7	9,0	-7,8
Composición % por fuente	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuestos	27,8	37,2	46,0	47,3	41,6	46,3	41,0
FODESAF	44,0	40,2	44,4	36,4	34,8	35,2	39,1
Otros	6,8	12,8	6,4	3,0	3,2	7,6	6,6
Superávit	21,5	9,8	3,2	13,4	20,4	10,9	13,2
Empresas comerciales							
% de ventas sobre ingresos IMAS	19,0	20,3	14,2	17,5	24,4	25,5	20,1
Tasa ganancia sobre ingresos	-25,4	-7,1	5,0	9,8	-0,2	0,8	-2,8
Gastos Efectivos reales [2]	11.723,1	9.217,8	7.662,0	8.002,9	7.966,0	9.354,3	8.987,7
Indice 2000 = 100	100,0	78,6	65,4	68,3	68,0	79,8	76,7
Variación porcentual anual		-21,4	-16,9	4,5	-0,5	17,4	-4,4
Composición % por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Administración Central	8,6	13,4	16,6	13,8	11,2	9,3	12,2
Gasto Operativo	14,0	17,9	19,0	17,7	18,2	17,8	17,4
Inversión Social	77,3	68,7	64,5	68,5	70,5	72,8	70,4
Variación porcentual anual real							
Administración Central		22,3	2,6	-12,9	-19,0	-2,3	-2,9
Gasto Operativo		0,2	-11,7	-2,4	2,3	14,8	0,3
Inversión Social		-30,1	-22,0	10,9	2,6	21,3	-5,6
% Inversión social financiada por FODESAF	65,1	69,5	75,1	68,7	61,5	53,9	65,6
% gasto del IMAS en total de PAS	15,6	14,0	10,5	10,9	10,6	12,0	12,3

1/ Según devengado (efectivo más compromisos) hasta el 2001 y luego solo efectivo y sin incluir las empresas comerciales.

2/ Solo gasto efectivo y sin incorporar las empresas comerciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del IMAS.

Excluidas las empresas comerciales, los ingresos reales muestran una fuerte contracción durante los años 2001 y 2002 con una leve recuperación posterior que se acelera en el 2005, de modo que para ese año, los ingresos resultan cerca de un tercio menores a los disponibles por la institución cinco años atrás. Los ingresos provenientes de impuestos ganan participación dentro de las fuentes de ingreso al pasar del 28% en el 2000 al 46% en el 2005 y a costa de los recursos aportados por el FODESAF que se reducen, en términos reales, en casi un 50% en ese lapso.

Cabe destacar, la presencia de ingresos por efectos de superávit en el año previo, lo que refleja problemas de ejecución. Pese a las mejoras observadas entre el año 2000 y el 2002, donde se reduce su importancia relativa, este superávit vuelve a expandirse a partir del 2003 por los efectos adicionales de la aplicación de la Ley de Presupuestos Públicos, aunque los problemas de ejecución no han estado ausentes y ello en parte tiene su origen en el cambio reiterado de las autoridades de la institución. En todo caso, un superávit que en promedio en el último sexenio alcanzó el equivalente al 13% de los ingresos muestra un uso poco eficiente de los recursos.

Los gastos del IMAS, sin contabilizar las empresas comerciales, siguen el mismo patrón de contracción real aunque un tanto menor. El fuerte aumento real del gasto en el año 2005 no ha logrado contrarrestar la caída al inicio de la década de modo que para el 2005 el gasto resulta un 23% menor al existente en el año 2000. La institución presenta estos gastos separados en tres categorías: la administración central, que corresponde a sus oficinas centrales y su aparato de dirección; el gasto operativo, que corresponde al pago del personal y del funcionamiento de las direcciones regionales y de los programas; y la inversión social, que alude principalmente a las transferencias que se realizan dentro de cada programa. Los dos primeros componentes pueden considerare como indicadores del gasto administrativo, ya que la mayoría de los programas del IMAS son meras transferencias de dinero a la población beneficiaria. Este gasto administrativo no solo es elevado sino que ha aumentado su peso dentro del proceso de contracción de los recursos reales. Así representó el

23% en el año 2000 sube hasta el 36% en el 2002 y tiende a estabilizarse en torno al 30% en los tres últimos años[21].

Si bien este gasto administrativo se ha reducido en términos reales en comparación con el año 2000, la mayor parte del ajuste se realiza en el rubro de ayudas o transferencias (inversión social) que se torna entonces en el más volátil. Considerando todo el período en su conjunto, el gasto real destinado a inversión social se redujo a un ritmo medio anual del 5,6%, mientras que los gastos administrativos centrales se reducen menos y los operativos se expanden. Los gastos en inversión social dependen marcadamente de los recursos que se obtengan del FODESAF, ya que aportaron en promedio un 66% del gasto realizado. Ello muestra que las fuentes de recursos propios (impuestos) se canalizan principalmente a cubrir los gastos administrativos, aunque estos son los que le generan la mayor volatilidad al gasto en inversión social[22]. Dado el carácter reactivo de la institución (la gente tiene que llegar a las oficinas a pedir los subsidios) y la característica dominante de los programas como transferencias de dinero, sin seguimiento y apoyos mayores, este gasto administrativo y operativo parece desproporcionado.

La volatilidad de la inversión social se magnifica cuando se observan los programas específicos desarrollados por la institución. La desagregación de la inversión social en programas específicos es difícil pues las liquidaciones presupuestarias tienden a cambiar cada año modificando los nombres, el ordenamiento y la desagregación de los programas, pues los jerarcas de la institución, uno por año en el último quinquenio, tratan de diferenciar su gestión. Ello se contrapone con una inercia institucional que tiende a mantener y adaptar los programas y donde el principal cambio que se produce es en cuanto al monto de los recursos asignados.

Estos cambios abruptos en los recursos asignados a distintos programas,

21 Como la administración central tiene que ver también con el manejo de las tiendas libres, se ha excluido la parte correspondiente a ella, estimada como la proporción que representa el gasto de las tiendas libres en el gasto total, excluido la administración central (25% del gasto neto).

22 En términos nominales los recursos del FODESAF se han mantenido en torno a los cinco mil millones por año, en tanto que los provenientes de fuentes propias han oscilado entre 3.500 millones y los 1.500 millones

sin generar protestas públicas por parte de los beneficiarios, refleja el poco impacto y cobertura de ellos junto a la ausencia de voz de parte de la población más pobre. También puede reflejar la existencia de una clientela entrenada que puede adaptarse fácilmente a los cambios en los programas para seguir recibiendo subsidios. En esta dirección, pese a que el IMAS ha realizado una gran inversión en informatizar tanto la selección como la información de la población atendida, esta información no se aprovecha adecuadamente, no existiendo ni siquiera una sistematización estadística periódica sobre la población atendida y sus características, ni sobre los subsidios entregados.

El cuadro 23.13 recoge la desagregación de la inversión social del IMAS en distintos grupos de programas. Dentro de un marco de contracción de los recursos asignados a las transferencias monetarias (inversión social) de los distintos programas (25% entre el 2000 y el 2005), se observan claramente evoluciones diferenciadas, cambios de prioridades y alta volatilidad de los recursos asignados. Esta alta volatilidad hace que los resultados varíen marcadamente dependiendo de los años considerados. El primer grupo corresponde a subsidios directos a familias, por su situación de pobreza o por haber sufrido los embates de desastres naturales (atención de emergencias). El más importante y con un crecimiento sostenido en la asignación de recursos es el referido al apoyo a familias en desventaja social, que pasa de absorber el 26% de la inversión social en el año 2000 al 39% en el 2005 para un aumento real del 14%.

También conocido como servicios básicos, corresponde a un subsidio no condicionado hasta por seis meses para complementar la satisfacción de necesidades de alimentación, salud (consulta especializada, medicinas), transporte público, vestuario, enseres domésticos, gastos de funeral, alquileres, deudas con servicios públicos y por vivienda y apoyo a discapacitados. Corresponde al programa central de la institución, manejado con cierta discreción por la burocracia interna (las diez direcciones regionales) y su aumento en la asignación refleja limitaciones en la dirección superior para orientar la institución. Su principales limitaciones son: la ausencia de condicionalidad de la ayuda, más allá de la situación de pobreza comprobada; su limitada temporalidad dirigida a aliviar situaciones de corto plazo pero no enfrentar las causas estructurales y la posible duplicación de ayudas recibidas por las familias a través de otros

programas como el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS[23]. La actual administración se ha propuesto transformar este programa en uno de transferencia condicionada centrada en las familias y que reoriente la ayuda de la institución (IMAS, 2006).

Los programas dirigidos a la niñez también ganan participación en este período, al pasar del 10% al 21% de los recursos, pero con una recomposición a su interior a favor de las transferencias en dinero para la población en edad escolar y en contra de los hogares comunitarios (cuido de menores de seis años). Este programa de "becas" mostraba una clara duplicación con el programa de becas de FONABE, de modo que se suspendió en el año 2006 y más tarde se ha sustituido por el programa "Avancemos" que busca convertirse en una transferencia condicionada para mejorar la cobertura en secundaria. En este caso, se ejecuta en coordinación con FONABE para evitar duplicaciones.

23 El IMAS cuenta con un instrumento de calificación de la situación de pobreza conocido como el SIPO (Sistema de Información sobre la Población Objetivo). Este sistema, que tiene su origen en la experiencia chilena de selección de beneficiarios, establece un puntaje a cada familia en función de las características de la vivienda, el patrimonio, los ingresos y las características de los miembros del hogar. Las familias que obtienen un puntaje inferior a cierto límite establecido a partir de técnicas estadísticas (una especie de línea de pobreza) son consideradas como calificadas para acceder al subsidio (Víquez, 2005).

CUADRO 23.13
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN LOS PROGRAMAS EJECUTADOS POR EL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL. 1999 – 2004

Programas	Composición anual						Variación real (volatilidad)		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total	Promedio	Des. Estándar
Gastos en programas sociales (IS) 1	9.066,6	6.333,6	4.922,8	5.490,6	5.546,7	6.443,8	-24,9	-5,6	23,6
Estructura relativa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Subsidios a familias	27,3	37,0	30,9	37,3	43,3	41,8	15,1	2,9	35,4
Apoyo a familias en desventaja social	25,8	35,9	28,9	36,0	41,9	38,9	13,5	2,6	38,3
Atención de emergencias	1,5	1,1	2,0	1,3	1,4	2,8	43,3	7,5	66,2
Atención niños	9,9	14,7	27,2	19,7	22,5	21,0	58,9	9,7	21,8
Fortalecimiento proceso educativo	2,2	1,9	12,8	10,5	13,5	13,7	371,1	36,3	169,8
Oportunidades de atención de la Niñez	7,8	12,8	14,4	9,2	8,9	7,4	-28,7	-6,6	14,5
Apoyo a mujeres con familia	15,1	13,9	14,5	10,0	7,3	5,4	-72,9	-23,0	29,5
Creciendo Juntas	6,8	7,2	8,0	5,6	2,6	1,9	-78,8	-26,7	16,0
Construyendo Oportunidades	8,2	6,7	6,5	4,4	4,7	3,5	-68,0	-20,4	109,3
Generación de ingreso	4,9	1,2	6,9	15,2	12,8	10,2	57,3	9,5	155,7
Ideas Productivas	3,0	0,3	0,9	4,0	6,7	7,0	76,3	12,0	165,8
Capacitación	1,9	0,9	1,4	1,3	2,9	3,2	27,8	5,0	69,8
Fideicomiso IMAS-BNCR-BICSA	0,0	0,0	4,7	10,0	3,2	0,0			
Mejoramiento del Habitat	28,4	22,5	11,7	15,2	11,3	12,7	-66,5	-19,7	43,2
Mejoramiento de la vivienda	6,1	8,0	5,1	5,8	9,4	10,5	30,5	5,5	43,9
Infraestructura comunal	4,2	8,4	2,8	5,8	1,8	2,1	-62,7	-17,9	80,0
Lotes con Servicios y Titulación	18,1	6,1	3,8	3,6	0,1	0,0	-99,9	-76,8	80,0
Fortalecimiento Servicios de Bienestar Social	8,7	0,8	5,4	2,5	2,0	2,8	-75,9	-24,8	184,7
Otros (PNUD - SIPO - Capital Social - CNE)	5,7	9,9	3,3	0,0	0,8	6,1	-19,5	-4,2	14819,5

1/ En millones de colones del 2000. Se refiere a la inversión social sin incluir gastos operativos ni administrativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del IMAS.

Los programas dirigidos a las mujeres pobres con hijos, que pueden canalizar la atención del IMAS hacia un programa de mayor escala de transferencias condicionadas, pero en asocio con los principales programas de Promoción y Asistencia Social, pierden prioridad al pasar de captar el 15% de los recursos en el año 2000 a tan solo un 5% en el 2005 y perder el 73% de sus recursos reales.

Los programas de apoyo productivo (generación de ingreso) han tenido un perfil menor en la institución, prácticamente desaparecen en el año 2001, pero recuperan prioridad en los dos últimos años, de modo que captan el 10% de los recursos en el 2005. Dentro de ellos, las Ideas Productivas es el de más larga data y consiste en un subsidio a jefes de familia o grupos organizados pobres para montar o apuntalar pequeñas actividades productivas con el fin de que mejoren sus ingresos futuros. La ayuda financiera se otorga por una vez y la institución no tiene posibilidades de darle seguimiento, pese a que ello se contempla en el diseño del programa. Si bien el programa tiene un diseño en la dirección correcta, ya que financia la caña de pescar y no el pescado, su ejecución ha sido volátil en el tiempo y no libre de problemas. Entre ellos se destacan la existencia de filtraciones, alta dispersión de subsidio medio entregado, insuficiencia para garantizar el mantenimiento de la actividad en el tiempo o para superar los umbrales de pobreza con ella y ausencia de apoyos complementarios (Castro, 2005).

Dentro de los programas de apoyo productivo también están los Programas de Capacitación, que consisten en becas o ayudas económicas para que las personas acudan a cursos impartidos por otras instancias o en empresas (práctica laboral). A estos programas pueden acceder las mujeres que son atendidas por los programas de formación humana y contempla también cursos comunales en el manejo de créditos. Al igual que en el programa de Ideas Productivas, el éxito dependerá de los acuerdos institucionales que se logren y de la capacidad de las instituciones especializadas de responder a la demanda específica. En el primer caso, fuera de la parte relativa a las actividades agrícolas, no existen instituciones que respondan a las necesidades de los micronegocios no agrícolas y en al ámbito de la capacitación, el INA ha mostrado una oferta limitada e inflexible para atender a este segmento poblacional.

En el pasado, el IMAS había intentado sin mayor éxito, programas de crédito a microproductores más allá de las Ideas Productivas. Es por ello que recientemente ha gestado una alianza con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y su subsidiaria BICSA, para establecer un fideicomiso en ese banco

estatal para abrir líneas de crédito a microempresarios. En esta dirección ha canalizado 1.400 millones el BNCR entre el 2002 y el 2004 para establecer este fideicomiso y el acuerdo es que el BNCR pone tres veces lo aportado por el IMAS. Con los recursos del IMAS se financian las garantías y los servicios adicionales de asistencia técnica, capacitación, etc., en tanto que el BNCR pone los recursos para los créditos. Con ello su busca favorecer el acceso al crédito, principalmente de los pequeños productores agrícolas y las mujeres emprendedoras, aunque a la fecha se han concretado pocas operaciones crediticias (67 operaciones crediticias por 48,5 millones de colones en el 2004), pues el marco legal restringe los posibles beneficiarios y hay un proceso de aprendizaje institucional que cubrir. En todo caso, el diseño del programa parece ir en una dirección adecuada: se traspasa la ejecución del programa a una institución especializada en el ámbito financiero comercial, aunque con menos experiencia en el financiamiento de la microempresa, y el IMAS ofrece los incentivos para posibilitar el acceso de su población meta al programa[24].

Los programas dirigidos al mejoramiento del hábitat eran los que más recursos capturaban en el 2000 (alrededor del 28% de la IS) en tanto que para el 2005 absorben solo el 13%, mostrando como cambian las prioridades en el IMAS con los cambios de administración y por ende la volatilidad asociada a los programas existentes. El problema de estos cambios es que no responden a evaluaciones sobre su impacto sino a prioridades (ocurrencias) de las autoridades de turno o a situaciones coyunturales. Esta pérdida de continuidad limita su impacto a mediano plazo y desaprovecha el aprendizaje obtenido. Dentro de esta área, los subsidios para el mejoramiento de las viviendas son los que han mostrado mayor continuidad y los únicos que muestran un crecimiento real de recursos.

Los cambios en las prioridades se observa claramente en el financiamiento de las instituciones de bienestar social, que recibieron el 9% de los recursos en el año 2000 y solo menos de un 1% el año siguiente. También se observa en los agregados de otros programas, que pueden absorber el 10% de los recursos en

24 El BNCR es el banco comercial más grande del país. De propiedad estatal, ha estado incursionando fuertemente en el financiamiento de la micro y pequeña empresa en los últimos años.

25 En Otros se incluyen unas transferencias realizadas por el IMAS a la oficina local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para financiar una serie de estudios y la actualización del SIPO. También aquí se incorpora el costo de la actualización de las fichas del SIPO realizada directamente por el IMAS.

un año (2001) y luego desaparecer dos años más tarde[25].

23.3.5. LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Una de las limitaciones manifiestas del sector es la ausencia de información básica sistematizada, confiable, oportuna y periódica para el seguimiento y la evaluación. Con marcadas excepciones, en el mejor de los casos se puede obtener información sobre el número de beneficiarios pero no sobre sus características. Para conocer algunas características básica se debe acudir a las encuestas de hogares, encuestas que tienen la limitación de que solo pueden informar sobre los programas de mayor escala. Ante la ausencia de encuestas sobre medición de niveles de vida en el país, solo se dispone lo que ofrece la EHPM del INEC. Afortunadamente, el INEC incorporó algunas preguntas en el año 2003 sobre el acceso a algunos programas de protección social de modo que es posible aproximar algunas características de sus beneficiarios[26]. A solicitud de la nueva administración, preguntas similares se introdujeron en el levantamiento del 2006.

Características de los beneficiarios

El cuadro 23.14 recoge alguna información sobre la distribución de los beneficiarios de los principales programas de Protección Social, esto es, incluyendo los programas de pensiones contributivas. La protección contributiva de los riesgos de la vejez (pensiones contributivas) es el programa que capta la mayor parte del gasto y en el cuadro se presenta tanto la distribución de los pensionados como del monto entregado que es un mejor indicador de la equidad del programa[27]. Como se ha señalado, al corresponder a beneficios asociados con empleos pasados de carácter formal (privados y públicos) y por ende mejor remunerados, estos programas concentran sus beneficiarios en los estratos de mayor ingreso de modo el 27 % de los pensionados y el 54% de las pensiones pagadas van al último quintil y la concentración es mayor en el caso

26 Desgraciadamente, las autoridades del IMAS del momento no apoyaron este módulo y no se pudo contar entonces con información sobre sus beneficiarios efectivos.

27 Es claro que estos programas se asocian con una contribución previa de modo que lo correcto sería considerar solo el subsidio en valor actual. Aunque esta información no está disponible es evidente que los sistemas con cargo al presupuesto nacional, son los que otorgan el mayor subsidio y muestran una mayor concentración en los estratos de mayor ingreso.

de los regímenes con cargo al presupuesto nacional.

En este contexto los pobres y en particular los extremos, tienen un limitado acceso de modo que solo un 1% de las pensiones pagadas en el RPN llega al total de pobres. Ello se refuerza por la concentración en las zonas más urbanas y metropolitanas ya que solo cerca de una quinta parte de los recursos van a las zonas rurales y a las regiones periféricas, siendo mayor la penetración en esas áreas del RIVM. La mitad de los pensionados son mujeres y casi dos terceras partes superan los 64 años. No obstante, el RPN tiene una mayor concentración de mujeres (magisterio) y una proporción mayoritaria de los pensionados y de las pensiones en población menor a los 65 años. Como estos programas representan el 74% del gasto en PS, mejorar la equidad de este gasto pasa por mejorar la equidad del gasto asociado con las pensiones contributivas, en particular las del RPN.

La contraparte de estos programas, es el régimen de pensiones no contributivas por monto básico (RNC) a cargo de la CCSS el principal programa asistencial de la Red de Protección Social. Este programa nace con la aprobación del FODESAF (1975) y presenta un relativo buen enfoque en los grupos más pobres ya que el 57% de los beneficiarios pertenecen al 20% de los hogares más pobres y el 24% va a personas de hogares en situación de pobreza extrema. No obstante, el 45% de los beneficiarios se clasifica como no pobre. Gracias a este mejor enfoque, el programa favorece en mayor medida a los habitantes de las regiones periféricas del país (49%) y de las zonas rurales (59%)[28] y a las mujeres (59%). Dos de cada tres beneficiarios se concentran en el grupo meta principal (personas mayores de 64 años), aunque el programa permite beneficiarios de menor edad: personas inválidas, viudas desamparadas, menores huérfanos e indigentes de 50 a 64 años no aptos para trabajar. Su principal limitación es lo reducido del subsidio otorgado, que equivale aproximadamente a la línea de pobreza extrema (costo mensual para una persona para cubrir necesidades de alimentación básica), subsidio que no se establece por persona sino para el jefe del hogar y en caso de dependientes, se aumenta solo marginalmente.

28 Las regiones periféricas concentran el 36% de la población del país y las zonas rurales el 41%.

CUADRO 23.14
COSTA RICA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL. 2006
(PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DE CADA PROGRAMA QUE TIENE CADA CARACTERÍSTICA)

Programas	Estrato de ingreso [1]				Estrato de Pobreza		Cracterísticas demográficas			Lugar de residencia	
	10% más Pobre	20% más Pobre	40% más Pobre	20% más Rico	Pobres Extremos	No pobres	Mujeres	Menores de 18 años	Mayores de 64 años	Zona Rural	Regiones Periféricas
Población Total	11,1	22,4	44,4	15,7	6,0	77,2	50,7	33,6	6,5	41,0	35,9
Promoción y Asistencia Social											
Centros Infantiles	29,0	51,0	75,2	0,9	15,1	55,1	52,6	91,1	0,0	65,6	59,5
Programas del IMAS	22,2	37,8	68,7	5,4	14,2	60,6	73,6	12,2	14,5	51,4	49,3
En especie	9,1	25,9	59,5	10,7	5,6	74,2	67,4	13,6	7,3	45,8	35,4
En dinero	33,0	47,5	76,1	1,1	21,2	49,5	78,5	11,0	20,3	56,0	60,5
Programas de Becas	16,5	33,9	65,7	5,6	8,2	66,5	56,0	65,8	0,0	50,4	44,5
Fonabe	22,1	41,7	78,5	0,2	12,2	60,0	54,0	86,4	0,0	60,3	56,0
Otros	9,4	24,2	49,9	12,2	3,2	74,4	58,5	40,0	0,0	38,1	30,3
Comedor Escolar	20,4	37,2	65,4	3,7	10,5	63,3	47,8	98,2	0,0	54,8	45,5
Bono Escolar	29,3	51,6	74,4	4,5	14,9	50,3	50,1	98,9	0,0	62,3	48,1
Transporte Escolar	23,5	45,1	70,2	1,4	10,3	63,8	53,0	91,0	0,0	92,2	67,9
Bono de la vivienda	12,0	24,2	53,1	5,0	5,9	77,8	50,8	36,2	4,7	46,2	41,2
Pensiones no contributivas	41,7	57,4	77,3	1,8	23,5	44,8	58,6	2,0	69,7	58,7	49,2
Pensiones contributivas											
Pensionados	4,2	13,7	29,9	27,0	1,7	85,9	49,2	1,3	62,1	27,0	24,8
RIVM	4,6	15,9	34,4	19,1	1,9	83,6	45,2	1,6	66,4	29,4	25,9
RPN	2,3	4,4	11,4	59,3	0,6	95,3	65,5	0,0	45,1	17,5	20,5
Monto pagado	1,5	5,3	12,9	53,5	0,6	94,4	48,7	0,4	50,0	18,5	20,7
RIVM	2,1	7,9	18,8	39,0	0,8	91,6	40,5	0,7	57,7	22,1	23,3
RPN	0,4	0,9	3,0	77,3	0,1	99,0	62,4	0,0	37,0	12,3	16,2

1/ De las familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita. Excluye familias con ingreso ignorado (9% del total).

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En un contexto de recursos limitados y decrecientes en términos reales, el ajuste ha sido en el monto real del subsidio, monto que se mantiene constante en términos nominales por largos períodos de tiempo, acompañado de un estancamiento en la cobertura. No obstante, la actual administración ha logrado duplicar el monto de la pensión al pasarlo de 15 mil colones a 30 mil en el 2006 y para mediados del 2007 se prevé aumentarlo en otro 50%. Estos aumentos se han logrado a través de una transferencia directa del ministerio de Hacienda sin pasar por el FODESAF como forma de evitar la inflexibilidad asociada en su distribución. Como este pago genera un compromiso de largo plazo, pone en una situación de vulnerabilidad a la CCSS ante posibles recortes en el futuro. El principal atractivo del programa es que posibilita el acceso automático al seguro de salud de la CCSS. Los intentos por incorporar el SIPO del IMAS como instrumento de selección no han fructificado, en parte por celos institucionales y en parte porque el instrumento no prioriza en la capacidad de consumo (ingreso corriente). Por su parte, el bajo monto del subsidio, sirve de argumento al IMAS para otorgar ayudas temporales a personas que cuentan con este beneficio.

Para el 2006 se logró contar con información del IMAS, vista en su conjunto por la limitada cobertura de sus programas individuales, aunque se trató de separar los que recibían transferencias en dinero de los que recibían subsidios en especie (cursos por ejemplo). Comprende entonces una mezcla de programas promocionales y asistenciales y los resultados señalan un menor enfoque que el RNC, aunque este mejora en el caso de los subsidios en dinero. Pese a que el 69% de los beneficiarios pertenece al 40% de las familias más pobres, cuando se confronta contra la línea de pobreza se obtiene que el 61% de los beneficiarios totales y la mitad de los que reciben ayuda monetaria no califican como pobres. Por el contrario, la institución tiene una concentración importante en las mujeres y los adultos mayores y muestra un sesgo hacia las zonas rurales y regiones periféricas.

El resto de los programas con información sobre beneficiarios corresponde a programas promocionales. En primera instancia están los centros infantiles del Ministerio de Salud (CEN-CINAI). Estos muestran, al igual que el RNC, un amplio enfoque ya que cerca de la mitad de los beneficiarios pertenecen a las familias en situación de pobreza y el 75% son miembros del 40% de los hogares más pobres. Ello también significa una mayor presencia relativa en las regiones periféricas y, en este caso, en las zonas

rurales donde residen el 66% de sus beneficiarios. Este programa obtiene un impulso a raíz de la creación del FODESAF, que le otorga recursos adicionales y atiende con comidas servidas, atención preescolar, paquetes de alimento o leche a los niños de hasta seis años. Aunque atiende también a madres embarazadas o en período de lactancia, el 91% de los beneficiarios es población infantil y la incorporación de las madres puede explicar la mayor presencia de mujeres (53%) entre los usuarios de los servicios.

Los CEN – CINAI otorgan atención diaria y apoyo nutricional de alta calidad, y costo, pero a un número reducido de beneficiarios. La atención integral se limita a los niños que residen en un radio de un kilómetro, por lo que el enfoque depende de que tan bien esté seleccionado el lugar de construcción del centro. Esto no siempre es así, por lo que se requiere suavizar esta restricción si se quiere mejorar el enfoque, sobre todo en las zonas más urbanas. Esta restricción, también genera un efecto enclave, que limita la captación de los beneficiarios de atención integral a través de las encuestas de hogares nacionales[29]. El programa tiene su propio instrumento de selección donde se otorga énfasis no solo a los niños de hogares pobres, sino también a niños en condición o riesgo de desnutrición y en riesgo social (la madre necesita trabajar y no tiene quién los cuide). Su cobertura es limitada como se verá posteriormente, y sería menor a no ser por los servicios extramuros (entrega de alimentos y leche) a familias con niños en riesgo nutricional. Esta atención extramuros también ayuda a explicar su amplio enfoque en grupos y zonas pobres, pues si la atención se pone en solo los beneficiarios con atención integral, este se torna menor por el efecto residencia, aunque los datos son menos robustos. Coordina con los EBAIS para atender a los desnutridos, pero la ampliación de la cobertura pasa por aplicar modelos de gestión menos costosos.

El segundo programa promocional es de los Comedores Escolares (CE) del Ministerio de Educación Pública. Estos también tuvieron un amplio impulso con la creación del FODESAF aunque su crecimiento se diseñó

29 Esto explicaría las sistemáticas diferencias sobre el número de beneficiarios que surgen de las encuestas de hogares y de los registros administrativos, aunque parte de las diferencias pueden tener también base en la calidad de los registros administrativos. Pese a lo limitado de los datos sugieren en mejor enfoque en los programas que utilizan la menor cantidad de recursos.

bajo una concepción de universalidad, esto es, dirigido a toda la población estudiantil en escuelas públicas, aunque posteriormente se amplió a los preescolares y los estudiantes de secundaria. En la actualidad el programa aplica una focalización geográfica, de acuerdo a una tipología de centros educativos a partir de la situación de pobreza relativa del lugar y del tipo de centro educativo. En las escuelas de mayor tamaño y en los colegios, se aplica una selección al interior del centro educativo, pero no existe un instrumento uniforme de selección. Más aún, este programa tiende a estar desarticulado de los otros programas ejecutados por el MEP como las becas, el bono escolar y el transporte de estudiantes.

Pese a este criterio de universalidad, el énfasis en los estudiantes de primaria, junto a la amplia cobertura de esta entre los niños de los hogares pobres, donde además los niños son más numerosos, hace que el programa no esté tan desenfocado, pues el 37% de los beneficiarios pertenece a hogares pobres y el 65% de los beneficiarios al 40% de los hogares más pobres. Esto permite también una mayor presencia relativa en las regiones periféricas (46%) y en las zonas rurales (55%), sin mayores diferencias por sexo. Su principal limitación es la calidad o aporte nutricional de la comida servida, pues el intento de universalizar reduce los recursos por estudiante, más aún en un contexto de contracción real de recursos.

Por eso es importante avanzar más en la focalización geográfica, aprovechando los mapas de pobreza que se han elaborado a partir del censo del 2000 o generalizando los censos de talla, que ya se realizan en un buen número de escuelas. Con ello es posible un enfoque más específico por escuela. Esto implica también revisar y homogenizar la selección en escuelas grandes y plantearse la conveniencia de continuar con el programa en los colegios, ya que más del 90% de los beneficiarios se concentran el primaria. Este es un programa que se ha visto favorecido con el pase de los costos de salarios al Presupuesto Nacional, manteniendo una asignación mínima establecida por ley de los recursos del FODESAF, por lo que también debe enfatizar el control de calidad sobre la alimentación ofrecida. El FODESAF ha permitido que de la partida de alimentos se contraten servicios de preparación (cocineras) pero sin una relación laboral con el Estado. Aunque existe un tope autorizado (30%) para ello, debe controlarse su evolución.

En el cuadro 23.14 aparecen otros programas menores, en cuanto a recursos manejados, del MEP. Estos son el bono escolar que consiste en una ayuda inicial para uniformes y útiles, ahora llamada beca inicial; el programa de becas (FONABE) y de transporte de estudiantes de zonas rurales. El bono escolar que se dirige a los estudiantes de primaria es el mejor enfocado con un 52% de los beneficiarios pertenecientes al 20% de las familias más pobres, mientras que los otros programas, al concentrarse en los estudiantes de secundaria, tiende a tener un menor enfoque por estratos de ingresos, aunque este sigue siendo alto, sobre todo si se considera el 40% más pobre. También esto programas mantienen el sesgo rural, principalmente el de transporte pues se dirige exclusivamente a ese grupo poblacional, y favorecen en mayor medida a las mujeres, que son las que tienden a mostrar una mayor permanencia en el sistema educativo a nivel secundario.

El último programa incorporado es el bono familiar para la vivienda (BFV). Este consiste en un subsidio para la construcción, compra o reparación de viviendas. Establecido en 1987 como un crédito subsidiado, se transformó posteriormente en una transferencia directa y su población meta cubre hasta el octavo decil de la distribución del ingreso. Esto es así pues se definió como beneficiarios las familias que tenían ingresos hasta el equivalente a cuatro salarios mínimos del obrero de construcción. Esta amplia definición de la población meta junto a limitaciones en el control de los requisitos al adjudicar los bonos, lo convierte en el menos enfocado de todos los programas considerados y el que menos sesgo rural o periférico contiene, después de las pensiones contributivas. Solo el 24% de los beneficiaros pertenece al 20% de las familias más pobres y apenas cerca del 53% corresponde al 40% de las familias más pobres[30]. Pese a que se financia principalmente del FODESAF, existe incluso restricciones legales para canalizar la totalidad de los recursos para la población más pobre (erradicación de tugurios). Su diseño ha privilegiando soluciones colectivas (urbanizaciones) que promueven la segregación de los pobres,

30 Se consideran aquí como beneficiarios a todas las personas pertenecientes a hogares que han recibido el bono de la vivienda desde su creación en 1987. Por ser una transferencia de capital conviene considerar el acumulado y no solo lo asignado anualmente. Además, el número de beneficiarios anuales es reducido (en promedio cerca de 10 mil hogares) de modo que la EHPM genera estimaciones menos confiables.

el desarraigo y la no movilidad. No contempla soluciones adecuadas para las personas pobres adultos mayores solas y sin vivienda, como podrían ser viviendas colectivas de propiedad estatal o pago de alquileres.

La cobertura y acceso a los Programas de Asistencia y Promoción Social

De los programas analizados anteriormente, cuatro de ellos: los centros infantiles (CEN-CINAI), los comedores escolares (CE), las pensiones no contributivas (RNC) y el bono familiar para la vivienda (BFV), son los más grandes pues concentran el 54% del gasto en esta área en el 2005, lo que equivale al 0,8% del PIB. Al ser los programas más masivos y permanentes, también existe información más confiable para analizar la evolución en el tiempo tanto de su enfoque como de su cobertura.

Para determinar la cobertura hay que definir y cuantificar su población meta. En el caso de los CEN – CINAI se ha circunscrito a los niños menores de siete años, dejando por fuera las madres embarazadas o en período de lactancia pues no se sabe cómo se distribuye esta población por estrato de ingreso. Para los Comedores Escolares, se considera la población de 5 a 17 años que asiste a centros educativos públicos y semipúblicos pues el servicio se ofrece en preescolar, primaria y secundaria. En el caso de las Pensiones no Contributivas se ha definido la población meta a los adultos de 60 o más años que no son pensionados contributivos o que no se encuentran activos (trabajando). Si bien la mayor parte de los beneficiarios son de 65 o más años, el programa atiende también a menores de esa edad. Para el Bono Familiar de la Vivienda, el análisis se circunscribe a nivel de hogares y se considera como población meta aquellos hogares que viven sin vivienda propia o con vivienda propia pero inadecuada más aquellos que ya cuentan con vivienda propia adecuada gracias al bono. Como el programa suministra un bien de consumo durable, se considera el acumulado de hogares beneficiados por el programa. Esto significa, que si el programa ha sido exitoso dotando de vivienda adecuada a aquellos que no la tenían, estos deberían ser también parte de la población meta. Aunque este es un supuesto fuerte, permite arribar a una estimación de la población meta.

Fuera de estos requisitos, las poblaciones meta deben cumplir con la característica de poseer bajos recursos. Para hacer comparaciones en el

tiempo, es necesario que estas poblaciones mantengan su tamaño relativo pues de lo contrario los indicadores no serían comparables. Por ejemplo si se considera solo la población pobre en cada momento, un aumento de la pobreza puede reducir las filtraciones del programa. Por ello se han considerado dos poblaciones alternativas. La primera corresponde al 20% de las familias con ingresos familiares per cápita más bajos, que representa la magnitud relativa de la pobreza por ingresos que se ha mantenido relativamente estable durante la última década. La segunda considera al 40% de las familias de menores ingresos, que aproxima también al tamaño relativo de las familias pobres cuando se aplican otros métodos o cuando se considera el porcentaje de familias que sufre en un lapso de tres años por lo menos un episodio de pobreza (Slom y Zúñiga, 2006).

El cuadro 23.15 recoge algunos indicadores para esos cuatro programas y para tres momentos en la última década en la que se han incorporado preguntas en la encuesta de hogares: 1999, 2003 y 2006. El primer indicador se refiere a la cobertura potencial. Este indicador compara la totalidad de beneficiarios del programa con la totalidad de la población meta y busca responder a la pregunta de si el programa cuenta con recursos para atender a todos los pobres. Este parece ser el caso de los comedores escolares, las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda cuando se considera al primer quintil de las familias. La cobertura completa sería posible si se consideran los dos primeros quintiles para los comedores escolares y para los últimos años. Solo los centros infantiles del Ministerio de Salud (CEN-CINAI) muestran una limitada cobertura potencial pues solo podría atender a cerca de un 29% de los menores de siete años del quintil pobre o un 15% de los menores del 40% más pobre en el 2006. Fuera de estas diferencias en cobertura, cabe señalar que con la excepción de los comedores escolares, los programas muestran una reducción en su capacidad de atención potencial con relación a la población meta en los últimos años, acorde con la contracción de recursos analizada.

CUADRO 23.15
COSTA RICA: INDICADORES DE ACCESO Y COBERTURA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Indicador	Centros Infantiles			Comedor Escolar			Pensiones no contributivas			Bono Familiar Vivienda		
	1999	2003	2006	1999	2003	2006	1999	2003	2006	1999	2003	2006
Cobertura Potencial [1]												
20% más pobre	33,4	36,9	29,0	161,5	177,0	189,2	135,8	134,9	107,3	159,5	180,0	174,2
40% más pobre	18,4	20,2	15,3	84,9	100,0	103,1	84,2	86,0	70,8	80,5	89,3	84,4
Cobertura Efectiva [2]												
20% más pobre	17,4	16,4	13,2	57,4	67,9	69,1	43,5	53,6	45,2	36,5	42,4	41,0
40% más pobre	14,2	13,9	10,3	54,3	64,3	66,1	40,5	46,1	39,5	38,9	44,6	42,4
Exclusiones [3]												
20% más pobre	82,6	83,6	86,8	42,6	32,1	30,9	56,5	46,4	54,8	63,5	57,6	59,0
40% más pobre	85,8	86,1	89,7	45,7	35,7	33,9	59,5	53,9	60,5	61,1	55,4	57,6
Filtraciones [4]												
20% más pobre	44,4	47,9	47,1	63,8	61,3	62,5	48,6	42,0	41,3	77,1	76,4	76,4
40% más pobre	17,5	19,2	21,8	34,7	35,0	34,3	22,8	21,7	22,2	51,7	50,0	49,6

1/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones metas consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares en viviendas no propias, propias en tugurio o propias por BFV. Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos.

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

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

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

Fuente: Cálculos del autor con base en las EHPM del INEC de 1999, 2003 y 2006.

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva dentro de la población meta, es decir, qué porcentaje de la población meta definida tiene efectivamente acceso al programa. Aquí se evidencia una mayor dispersión. Los comedores escolares son los más exitosos atendiendo efectivamente y de manera creciente a cerca de dos de cada tres personas pobres en edad escolar, ya sea que se considere como población pobre al 20% o al 40%. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda logran atender efectivamente para el 2003 a cerca de la mitad de su población meta, pero en ambos desciende su cobertura efectiva para el 2006. Por el contrario,

los centros infantiles con una cobertura efectiva por debajo del 20% de su población meta, reflejan una contracción durante todo el período. Ello muestra que, con excepción de los servicios de salud, la atención a los menores de seis años es una de las áreas más débiles de la política social que se traduce en una baja inversión por niño (Trejos, 2004).

El tercer indicador es el inverso aditivo del anterior, esto refleja el porcentaje de la población meta no cubierta por el programa, lo que se conoce en la literatura como los errores de exclusión. Al reducirse la cobertura efectiva durante los últimos años, los errores de exclusión se han venido aumentando excepto en comedores escolares y se mantienen por encima del 80% para los CEN – CINAI, por encima del 50% para las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda y en torno a un tercio para los comedores escolares. En este último caso, cabe señalar que existe una exclusión adicional no cuantificada y que corresponde a la población no atendida porque no asiste a un centro educativo. Este grupo sería significativo entre los adolescentes en edad colegial, como se mostró anteriormente.

El cuarto indicador busca aproximar las filtraciones del programa o los errores de inclusión. Si la población meta la definimos como el 20% o el 40% de las familias más pobres, el indicador muestra el porcentaje de los beneficiarios efectivos que están fuera de esos grupos. Es claro entonces que las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo. Por ello, las filtraciones son mayores si se refiere al primer quintil. Para este grupo, el programa del bono de la vivienda es el que presenta las mayores filtraciones (76% en el 2006), seguido de los comedores escolares (63%), los CEN – CINAI (47%) y el RNC con el 41% y en general se observan pocas mejoras en el último quinquenio. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen a cerca de la mitad en los distintos programas, y el bono de la vivienda sigue mostrando las mayores fugas. En este caso, se mantienen limitados los cambios y los CEN – CINAI junto a las pensiones no contributivas se convierten en los que menos filtraciones presentan, pese al deterioro en los últimos años.

En resumen, fuera de los CEN - CINAI, los otros programas analizados tienen posibilidades de cubrir a toda la población pobre si se decidiera que

este es su objetivo. No obstante, no todos los programas han sido diseñados con ese objetivo y parece necesario plantearse el tema, particularmente en el caso del bono de la vivienda y los comedores escolares, programas que no solo parece sobredimensionados con relación al resto de las políticas selectivas, sino que involucra, en el caso del BFV, cuantiosos subsidios a los beneficiarios efectivos.

23.3.6. LA EQUIDAD DEL GASTO EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

Si se utilizan las encuestas de ingresos y gastos del INEC es posible tener una idea más clara de la progresividad e impacto redistributivo de los programas de promoción y asistencia social. El cuadro 23.16 presenta la distribución del gasto per cápita por hogar de los grandes grupos de programas así como indicadores resúmenes sobre su progresividad absoluta (cuasi Gini), progresividad relativa (Kakwani) y su efecto en la desigualdad (Reynolds-Smolensky). La distribución se presenta para el año 2004 en tanto que los indicadores se comparan con los de 1988. Las encuestas de ingresos y gastos captan mejor las transferencias en dinero recibidas por los hogares por lo que es factible medir de mejor manera los beneficiarios de los programas de IMAS y de los programas contra la exclusión aunque no es factible su separación, máxime si se busca comparar con el año 1988.

Los coeficientes de concentración corroboran los indicadores mostrados anteriormente con base en las EHPM en términos de que los CEN-CINAI y las pensiones no contributivas son los mejor enfocados, seguidos de las ayudas en dinero (grupos vulnerables) y los comedores escolares. Todos los programas considerados muestran coeficientes de concentración negativos reflejando que son progresivos de manera absoluta o pro pobres. Esto implica automáticamente que también son progresivos de manera relativa ($K > 0$). Estos cuasi Gini además muestran una mejora general del enfoque de los distintos programas considerados en el tiempo, aunque como se vio anteriormente existe margen para mejorar.

CUADRO 23.16
COSTA RICA: INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO GENERAL EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL. 2004
(HOGARES ORDENADOS SEGÚN INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA AJUSTADO)

Indicador	Incentivos Estudiar	Centros Infantiles	Regulación Trabajo	Pensiones no Contributivas	Grupos Vulnerables	Vivienda y Agua	Total
Distribución del gasto 2004 [1]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Decil 01	18,6	31,2	7,8	46,3	42,8	17,7	31,7
Decil 02	19,2	17,3	12,6	13,3	10,9	15,2	14,2
Decil 03	14,2	17,3	12,7	9,5	12,8	12,5	12,4
Decil 04	12,4	6,8	12,2	8,5	7,4	12,9	9,9
Decil 05	10,2	10,0	14,0	13,8	3,5	9,6	9,5
Decil 06	7,5	4,5	12,2	1,5	4,2	11,1	6,1
Decil 07	4,7	7,6	12,2	1,9	12,0	10,3	7,8
Decil 08	5,6	4,8	9,5	3,8	0,3	7,0	4,3
Decil 09	3,6	0,0	4,3	1,3	0,0	3,3	1,8
Decil 10	4,1	0,4	2,4	0,0	6,0	0,4	2,4
Cuasi Gini del gasto							
1988	-0,2497	-0,4328	-0,1123	-0,4550	-0,2135	0,0899	-0,1750
2004	-0,3139	-0,4692	-0,1230	-0,5689	-0,4713	-0,2792	-0,4085
Indice de Kakwani							
1988	0,7537	0,9369	0,6164	0,9591	0,7176	0,4141	0,6791
2004	0,9156	1,0710	0,7247	1,1706	1,0731	0,8810	1,0103
Índice Reynolds-Smolensky							
1988	0,0025	0,0034	0,0010	0,0043	0,0057	0,0044	0,0186
2004	0,0022	0,0013	0,0008	0,0049	0,0035	0,0036	0,0158

1/ Del gasto social per cápita por hogar.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos y Sáenz (2006) y Trejos (2007).

En particular, si se considera que el primer quintil incluye a los hogares pobres y que el segundo quintil a los que sufren de vulnerabilidad, la asignación de recursos de los programas de PAS a deciles superiores al cuarto, reflejaría una mala asignación de los recursos y un margen donde con un mejor enfoque se puede mejorar la eficiencia en su asignación distributiva. Esto significa que existe cerca de un tercio de los recursos asignados en PAS que no están llegando a los grupos que lo requieren por ineficiencias en la asignación. Si este porcentaje se mantiene en el año 2005 representaría cerca de 43 mil millones de colones, casi la mitad de lo gastado por el FODESAF en ese año. Un mejor uso de los recursos podría mejorar la cobertura de los programas y su calidad.

En el cuadro también se muestra el impacto redistributivo de los programas de PAS en términos de su impacto en la distribución del ingreso una vez imputado el gasto como un ingreso en especie. Este impacto depende tanto de la progresividad con que se distribuye el gasto como de su peso relativo o recursos movilizados. El índice de Reynolds-Smolensky muestra que para el año 2004, los programas de PAS reducen el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita en 1,6 puntos de por ciento. Este impacto es ligeramente inferior al que tenían 16 años atrás (1,9 puntos porcentuales) pese a la mayor progresividad pues eso se vio más que compensado por la contracción real de recursos asignados a dichos programas. Esto muestra claramente que en cuanto al impacto interesa no solo a quién llega sino cuánto llega. Visto en positivo (el vaso medio lleno) se podría decir que los pobres no se vieron tan afectados por la contracción de recursos en PAS gracias a que los programas se enfocaron mejor.

23.4. PRINCIPALES PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Protección Social busca enfrentar los principales riesgos que afectan a las personas a través de su vida, con particular énfasis en aquellas que sufren de una mayor vulnerabilidad para responder a estos riesgos por sus propios medios. Esta mayor vulnerabilidad se asocia principalmente, aunque no exclusivamente, con la pobreza, de modo que es posible encontrar grupos que son vulnerables, pero no pobres, aunque su

inadecuada protección si los puede conducir a sufrir situaciones de privación material.

Estos riesgos, particularmente el de sufrir privación material, varían según la etapa en el ciclo de vida de en que se encuentre la persona y claramente el riesgo de pobreza es mayor entre la población infantil, y los hogares con niños; los adultos plenamente activos con escaso capital humano, sobre todo si están al frente del hogar y si son mujeres; así como entre los adultos mayores, particularmente si no cuentan con apoyos familiares.

A través del Seguro Social, el país ha buscado enfrentar los riesgos de la vejez y de los quebrantos de salud. Con el Seguro Social, se ha logrado incorporar de manera bastante exitosa a los grupos más pobres, particularmente al seguro de salud con modalidades como el aseguramiento voluntario, individual o colectivo, para trabajadores no asalariados y el aseguramiento por cuenta del Estado. El resto de los apoyos a los grupos más pobres o en situaciones de exclusión, lo ha emprendido a partir de un amplio conjunto de instituciones y programas.

No obstante, este amplio marco institucional, no libre de problemas y desafíos, el país muestra una limitada capacidad de atención a la población pobre menor de seis años en sus programas de desarrollo infantil temprano. Si bien ha desarrollado un conjunto de programas que buscan incentivar el acceso y la retención de la población escolar dentro de sistema educativo, aún no logra transformar ese mayor acceso en un efectivo logro educativo. Tampoco ofrece opciones adecuadas a la población adulta que cuenta con un limitado capital humano acumulado para propiciar una inserción al mercado de trabajo que le permita obtener ingresos suficientes para superar los umbrales de pobreza y, si bien ha logrado ampliar la protección de los riesgos de la vejez a la población adulta mayor excluida del sistema contributivo, esta cobertura se torna aún insuficiente.

23.4.1. PRINCIPALES PROBLEMAS

Dentro de un contexto de restricciones fiscales importantes, los programas de protección social siguen mostrando, con excepción quizás del régimen de pensiones de la CCSS, los mismos problemas detectados en las últimas

evaluaciones realizadas por el Banco Mundial (2003, 2006). Entre estos problemas se destacan:

Desbalance y volatilidad de los recursos asignados

El país asigna una porción relativamente alta de recursos a los programas de protección social, si se compara con la región latinoamericana (Marques, 2004), más aún si se incluyeran los programas de salud y los aportes privados. Sin que ello signifique que los recursos son suficientes, las limitaciones se asocian más con su asignación. Excluyendo el seguro de salud, tres de cada cuatro colones se dirigen a los programas de pensiones contributivas, esto es, a cubrir los riesgos de la vejez para las personas que contaron con empleos estables y bien remunerados, en tanto que solo un cuarto de los recursos se asignan a los programas de promoción y asistencia social.

Los recursos dirigidos a los pagos de las pensiones contributivas, crecen de manera sostenida, principalmente los sistemas con cargo al presupuesto nacional por no haber establecido fondos de reserva en el pasado y por ofrecer perfiles de beneficios más favorables. Con ello se estrujan los recursos fiscales disponibles para los programas de promoción y asistencia social que crecen a una tasa promedio que resulta la mitad de las pensiones y que no logra compensar el aumento de la población. Este crecimiento a su vez es más volátil en el tiempo, en función de las limitaciones u holguras fiscales y a las prioridades establecidas por las autoridades de turno. Esta volatilidad se incrementa a nivel de programas específicos limitando las posibilidades de planificación y evaluación institucional de mediano plazo y reduciendo sus posibilidades de impactar en la población meta.

Pérdida de protagonismo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

Con la creación del FODESAF el país dio un paso positivo en el financiamiento de los programas de promoción y asistencia social. Al establecer recursos adicionales permanentes y consolidarlos en un fondo fue posible desarrollar la mayor parte de los programas de PAS a través de un financiamiento transparente. No obstante, los recursos del Fondo se han estado asignando de manera rígida por medio de legislación específica, incluso para actividades no dirigidas a la población pobre, restándole

flexibilidad para responder a los distintos riesgos y para exigir rendición de cuentas a las entidades ejecutoras. Tampoco el financiamiento establecido ha logrado garantizar la permanencia de los recursos, particularmente los que provienen del presupuesto nacional. Si bien parte de la contracción de los recursos girados del presupuesto nacional provienen del traslado de gastos de operación de algunos programas al presupuesto nacional, la mayor parte surge del incumplimiento de la normativa vigente. Este incumplimiento ha tenido un respaldo en resoluciones de la Sala Constitucional, aunque la última resolución vigente obliga al Ministerio de Hacienda a cumplir con la normativa a partir del 2006. Al restablecerle los recursos al FODESAF, adquiere mayor prioridad enfrentar sus limitaciones señaladas.

Información insuficiente y mal utilizada

La información sobre los programas de promoción y asistencia social muestra amplias carencias y, cuando existe, no se aprovecha adecuadamente. La información presupuestaria está segmentada y dispersa, no existiendo una contabilidad de costos por programas que dé cuenta de todos sus componentes administrativos, operativos y transferencias directas. Los programas no tienen una contrapartida presupuestaria clara. La consecuencia es que para la mayoría de los programas no se sabe cuánto se está gastando o cuánto cuestan, particularmente los de menor escala y mayor volatilidad y las cifras que se ofrecen reflejan solo las transferencias directas o los financiamientos provenientes de una fuente. Tampoco existe una consolidación que permita determinar la magnitud de recursos involucrados[31].

Si bien en el presupuesto nacional se han hecho avances en la programación al definir como programa presupuestario independiente a las pensiones con cargo al presupuesto (aunque solo por el lado del gasto) y más

31 Si bien la STAP hace una consolidación presupuestaria, los principales programas de promoción y asistencia social se ubican en las funciones de educación, salud y vivienda y no en la de seguridad social. Además en la función de seguridad social se incluye la totalidad de la Junta de Protección Social, incluyendo los pagos de premios de lotería, y lo mismo sucede con el IMAS que agrega lo correspondiente a sus empresas comerciales.

recientemente al distinguir y diferenciar en los presupuestos del Ministerio de Salud y de Educación los programas de nutrición (centros Infantiles) y los de incentivos para estudiar (comedores, becas, transporte, etc.), todavía ello no permite una adecuada identificación de los gastos administrativos ni operativos. También la STAP ha avanzado al identificar como unidad presupuestaria al programa de pensiones no contributivas (RNC), pero se mantiene omisa para hacer lo mismo con el bono familiar de la vivienda, pese a que funciona al igual que el RNC como un fondo (llamado FOSUVI) que capta recursos de distintas fuentes y los asigna por medio de subsidios.

La información sobre los beneficiarios también muestra amplias limitaciones y problemas de calidad, pues no existen controles claros sobre su veracidad, sobre todo en los programas que no implican transferencias directas a personas. Por ejemplo en los comedores escolares, por mucho tiempo se estimaban los beneficiarios en función de la matrícula y no de los alumnos efectivamente atendidos. Esta información sobre beneficiarios tampoco está homologada de manera que se presenta indistintamente por personas, hogares o proyectos, de modo que no se puede saber cuál es la población (personas) total beneficiada y en esa dirección determinar su cobertura aparente o efectiva. Información incompleta sobre costo y beneficiarios tampoco permite arribar a estimaciones válidas del costo unitario para su seguimiento en el tiempo y para determinar su costo efectividad. Ello se complica pues tampoco existe información adecuada sobre la calidad de los servicios o bienes entregados. En esta dirección, el IMAS ha hecho avances importantes en la sistematización de la recolección de información sobre la población atendida a través del SIPO y del SAB (Sistema de Atención de Beneficiarios) que ofrece información de base para darles seguimiento a los beneficiarios. No obstante, el IMAS subutiliza esta información y tampoco la pone a disposición de otros usuarios, ni siquiera en forma de tabulados sobre las características de la población atendida.

La información sobre la población meta de los programas de promoción y asistencia social, los pobres, también presenta limitaciones y débil utilización. La fuente oficial es la encuesta de hogares de propósitos múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos, que mide la pobreza como una situación de insuficiencia de ingresos y referida a mitad de cada año. La medición limitada de los ingresos familiares es su principal deficiencia. En particular, no se captan la mayor parte de

los ingresos, en dinero o en especie, que provienen de los programas de promoción y asistencia social y en general de las distintas políticas sociales. En esa medida existe una desvinculación entre las mediciones puntuales de pobreza y la evolución del gasto en PAS y del gasto social en general, por lo menos en el corto plazo. Pese a estas limitaciones, que pueden resolverse en parte, las EHPM pueden mejorar el seguimiento de los programas de PAS si incorporan preguntas sobre su acceso efectivo y ajustan las muestras para captar mejor a los beneficiarios de estos programas. Ya hay avances en esa dirección, como los módulos incorporados en el 2003 y el 2006, pero falta consolidar el esfuerzo. Falta diseñar un módulo que permita recoger esta información periódicamente incorporando elementos para medir la exclusión y la vulnerabilidad. En esta dirección la actual administración está realizando un proyecto que busca a mediano plazo satisfacer estos requerimientos.

El IMAS a través del SIPO también recoge información sobre la población meta, pero esta tiene la limitación de la desactualización temporal, los problemas de cobertura y de no contar con información sobre la población de control (los no pobres). No obstante permite recoger información sobre características más específicas asociadas con la pobreza e idealmente sobre el acceso a los distintos programas. No obstante, ni el FODESAF como financiador ni el IMAS como coordinador de la lucha contra la pobreza tienen capacidad técnica ni desarrollan un esfuerzo sostenido en analizar la información recolectada para la revisión de los programas existentes o para el diseño de nuevos esfuerzos.

Ausencia de seguimiento y evaluación

Si bien la información existente sobre costos, beneficiarios y población meta no permite un adecuado seguimiento y evaluación de las acciones ejecutadas, sus carencias son reflejo también de que el seguimiento y la evaluación no ha sido una actividad prioritaria que presione sobre los sistemas de información y los reformen. La falta de una cultura de evaluación se refleja en programas diseñados sin considerar la información de base y sin establecer los indicadores que se requieren para hacer las evaluaciones de impacto. En los pocos casos en que se ha planteado y recogido información de base con el arranque de programa e información posterior durante el desarrollo, como fue el caso del programa de mujeres

jefes de hogar, posteriormente las instituciones involucradas (el IMAS y el INAMU) no mostraron capacidad ni interés por procesar esa información (Marenco et. al., 1998). Un esfuerzo positivo en esta dirección lo ha estado desarrollando el Ministerio de la Vivienda con las auditorias de calidad, donde esta realizando evaluación ex post sobre la calidad constructiva de las viviendas entregadas y sobre la pertinencia de los adjudicatarios y el trámite seguido.

El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) ha estado trabajando en los últimos años, con apoyo de la cooperación internacional, en montar un Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Este sistema, que ya viene dando informes anuales, no ha logrado pasar de la evaluación de acciones. En esta evaluación, las instituciones se comprometen a realizar una determinada cantidad de acciones (atender cierta población) y gastar cierta cantidad de recursos en ello. La evaluación consiste en determinar, con base en la información suministrada por la misma institución, el porcentaje de cumplimiento alcanzado. En esta evaluación no se determina la pertinencia entre las metas de beneficiarios y de recursos, la calidad de las acciones realizadas menos su impacto. Más recientemente, la Contraloría General de la República, luego de su reorganización por sectores, ha venido realizando una serie de evaluaciones sobre instituciones y programas específicos que van más allá de la parte financiero - contable. La ventaja de la CGR es su poder para demandar información de las instituciones, aunque no es claro que las evaluaciones integrales sean un área de su competencia. En todo caso, parecería conveniente que combinara los esfuerzos con MIDEPLAN para mejorar el SINE.

Dispersión, vacíos y atomización de esfuerzos

Dentro de los programas de Promoción y Asistencia Social, fuera de los cuatro programas reseñados y que son a gran escala, el resto consisten en gran cantidad de pequeños programas no libres de duplicaciones. La volatilidad de los recursos reales con que cuentan sugiere tanto limitadas coberturas como reducidos impactos. Con excepción de las becas para estudiar, el resto de los programas ofrecen ayudas por poco tiempo, tiempo no definido en función de las necesidades que buscan atacar, sino en normas institucionales. Estos programas otorgan ayudas también de manera atomizada, sin coordinarlas entre ellas, aún dentro de las mimas

instituciones. Ello impide intervenciones integrales que son las que tendrían más posibilidades de generar un impacto exitoso.

Dentro de esta dispersión también se encuentran áreas poco desarrolladas y otras sobredimensionadas. En particular los programas compensatorios ante caídas de ingresos por choques exógenos son los que muestran un menor desarrollo. Pero también tienen bajas coberturas los programas dirigidos a atender a los niños en edad preescolar, cuyos recursos además se contraen; y los programas dirigidos a mejorar la capacidad de generar ingresos de los pobres en edad plenamente activa, que coexisten con recursos ociosos. El bono de la vivienda y los comedores escolares, si se redefiniera su población meta, claramente estarían sobredimensionados. Ello sugiere la necesidad de racionalizar la oferta estatal en promoción y asistencia social revisando los diseños de los programas, estableciendo prioridades y avanzando hacia programas conjuntos asociados con ayudas condicionadas. En esta dirección, el programa Avancemos que desarrolla la actual administración va en la dirección correcta y servirá de base para mejorar la coordinación entre las instituciones y atacar a su vez un problema clave para la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Estas características: duplicaciones, volatilidad de recursos, atomicidad, corta duración, no coordinación, etc., señalan problemas de eficiencia en el uso de los recursos, aunque la información disponible no permite avanzar en su medición. No obstante, la presencia recurrente de superávit presupuestario en muchos de esos programas, indica que hay problemas de ejecución. Según la Contraloría General de la República (CGR, 2005), durante el 2004 se dejaron de ejecutar cerca de 17 mil millones en el sector de promoción y asistencia social. Ello equivale a cerca del 14% del gasto efectivamente ejecutado ese año. Si bien esta subejecución está probablemente influida por los cambios en la normativa de los manejos de los presupuestos, es claro que refleja también limitaciones en la planificación, programación de actividades y procesos de licitaciones, áreas que deben mejorar las instituciones en el futuro.

Filtraciones y exclusiones

Otro de los indicadores sobre problemas de eficiencia en el manejo de los programas es la existencia de filtraciones hacia la población no pobre de los

programas de PAS. Si bien estas filtraciones tienen orígenes diversos tanto de diseño como de ejecución de los programas, es claro que hay margen para mejorar el enfoque tanto de los programas masivos, donde tres de los cuatro estarían en capacidad de atender a toda la población meta, aún si esta se define en forma más laxa (40% más pobre). Las consecuencias de estas filtraciones, en el marco de recursos limitados, es un importante porcentaje de población meta no cubierta o excluida de los beneficios.

Parte de estas filtraciones obedecen a diseños explícitos que las establecen como es el caso de los comedores escolares o el bono de la vivienda. Pero parte también se sustenta en sistemas de selección inadecuados y en carencias de sistemas de información que faciliten o evalúen los resultados. En el primer caso, todavía muchos programas no tienen sistemas de selección homogéneos y objetivos y dependen de las opiniones o percepciones del personal que selecciona. Este es el caso de los programas asociados con el Ministerio de Educación. En este campo si bien el SIPO es un avance importante, falta generalizar su uso y adaptarlo a las diferentes necesidades de los programas específicos como son las pensiones no contributivas por ejemplo.

La ausencia de información adecuada también ha ayudado a estos magros resultados. En particular la ausencia de mapas de pobreza con suficiente desglose geográfico ha sido una carencia apenas cubierta con el censo del año 2000. Esto permitió a la administración anterior contar por primera vez con una mapa de pobreza y ello ha facilitado la definición de acciones, la asignación de recursos y la generación de información de seguimiento a escala regional. Si bien falta por avanzar en este campo, particularmente homologar la organización regional de las distintas instancias del sector, implica un paso en el desarrollo de la descentralización y en la incorporación de los gobiernos locales en estas actividades, municipios que han estado ausentes prácticamente de todas estas iniciativas.

Finalmente, el no contar con encuestas que evalúen periódicamente el acceso efectivo a los distintos programas sociales ha evitado la incorporación de acciones correctivas o la evaluación del efecto de estas medidas si se han tomado. Tampoco se dispone de un sistema que alerte sobre deterioros en esta materia. Por ello, la consolidación de un módulo regular en la EHPM sobre el acceso a los programas sociales selectivos parece un paso mínimo en esta dirección, aunque se puede plantear

también la conveniencia de realizar encuestas periódicas especializadas en este campo, como las que se realizaron en el país en la década de los años ochenta e inicios de los noventa y que ahora se denominan de medición de niveles de vida. En la actualidad, la disponibilidad de la información de la encuesta de ingresos y gasto familiares, realizado entre marzo del 2004 y mayo del 2005, ofrece un punto de partida importante para evaluar la conveniencia de ambos enfoques.

Una rectoría difusa y débil

El estado costarricense está organizado según una lógica de descentralización funcional y organización sectorial. Cada sector o función esta bajo la rectoría del ministro del ramo y las instituciones adscritas o autónomas y las empresas públicas están bajo sus directrices pese a los grados de autonomía que ostenten. Esto significa que el rector en materia de los programas de protección social debería ser el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio que de hecho tiene bajo su dirección al FODESAF y a la Dirección Nacional de Pensiones que administra las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. No obstante, muchos programas de protección social atraviesan transversalmente este ordenamiento sectorial, de modo que son ejecutados por otros ministerios, con igual rango de autoridad, o por instituciones que están bajo las directrices de otros ministerios. De hecho el Ministro de Trabajo perdió su puesto en la junta directiva de la CCSS y no tiene ingerencia en el sistema de pensiones que administra esta institución. Ello le resta autoridad al Ministerio de Trabajo para ejercer la coordinación de los programas de protección social. Esta autoridad también se debilita por el sesgo del Ministerio hacia la regulación de las relaciones laborales y, por ende, la debilidad técnica en el campo de la protección social.

La forma en que se ha enfrentado ello en el pasado es conformando por decreto ejecutivo un Consejo Social, donde intervienen los ministros de los ministerios sociales, y asignándole su coordinación a un vicepresidente de la república o en su ausencia a alguna otra autoridad. Este coordinador funciona como una especie de autoridad social que coordina la política social en general y los programas de protección social en particular, e incluso tiene ingerencia sobre el FODESAF. Este Consejo Social también cuenta con una secretaría técnica conformada ad hoc pero sin respaldo

institucional, esto es, no cuenta con presupuesto propio ni personal de planta permanente. La consecuencia es el desmantelamiento de la secretaría con cada cambio de administración y la pérdida del aprendizaje acumulado. Si bien la figura del Consejo Social ayuda a coordinar la política social, parece necesario que la secretaría técnica tenga un asiento más institucional y en esa dirección la actual administración ha planteado la idea de avanzar hacia el establecimiento de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamiento Humanos que sustituiría el actual Ministerio de la Vivienda y modificaría al de Trabajo. Ello se plantea como la etapa final de un proceso de reorganización del sector de PAS. Ello no resuelve el cruce transversal de programas asentados en otro ministerios con igual rango y la conducción del sector no parece posible sin el manejo de la principal fuente de recursos, el FODESAF, pero sin las asignaciones por ley. En esa dirección sería conveniente evaluar experiencias en otros países.

23.4.2. DESAFÍOS

Los desafíos que enfrentan los programas de protección social varían según del área que se trate, esto es, pensiones contributivas o promoción y asistencia social. Globalmente, el conjunto de programas demanda de una coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación adecuados. En esa dirección parece necesario fortalecer las capacidades técnicas del Ministerio de Trabajo para que ejerza la rectoría del sector o del ministerio de la vivienda si así se consolida y apoyar al Ministerio de Planificación tanto para que se consolide como secretaría técnica del Consejo Social como para que logre pasar de la evaluación de acciones a evaluaciones más especializadas, aquí con el apoyo de la Contraloría General de la República.

Pero este mejoramiento del control y la coordinación solo es posible si se mejoran los sistemas de información, tanto sobre el tema presupuestario, los beneficiarios y las poblaciones meta. En el ámbito presupuestario es necesario avanzar hacia una contabilidad de costos, donde cada programa tenga su respectiva contrapartida presupuestaria, tanto de ingresos como de gastos. En el tema de los beneficiarios, esta información debe homologarse, mejorar su calidad y sobre todo avanzar hacia un sistema consolidado de beneficiarios. Este sistema puede surgir a partir del SAB del IMAS pero cada institución debería incorporarlo en su gestión y la administración del sistema consolidado debería estar en manos del rector del sector de PAS o

de MIDEPLAN. El sistema de información se completa con información sobre la población meta y sobre su acceso efectivo a los principales programas. Esto pasa por apoyar al Instituto Nacional de Estadística y Censos para el mejoramiento de las encuestas periódicas de hogares, con la introducción de un módulo periódico o módulos especializados por áreas de la política social. También se debe analizar los resultados de la encuesta de ingresos y gastos, que ha incorporado información sobre el acceso a los principales programas sociales, para determinar la conveniencia de avanzar hacia la medición del consumo, en cuyo caso se requeriría de encuestas de medición de niveles de vida.

En el ámbito de las pensiones contributivas se tienen desafíos diferentes según el sistema de que se trate. En el caso del RIVM de la CCSS, primer pilar del sistema de pensiones, la existencia de reservas y las reformas recientes para los nuevos entrantes, han aliviado las presiones sobre su sostenibilidad financiera. Los principales problemas a resolver tienen que ver con la ampliación de la cobertura. Para ello, es necesario que la CCSS avance en el aseguramiento de los trabajadores que tienen capacidad de contribución y que se encuentran fuera del sistema, así como de los trabajadores que no tienen capacidad contributiva como son los asalariados con empleos precarios, inestables o en micronegocios y trabajadores no asalariados que cuentan con empleos inestables. Para estos últimos grupos parece necesario el desarrollo de formas novedosas de aseguramiento, quizás con modalidades colectivas, que demanden de algún subsidio estatal de las contribuciones, como prevé la ley de protección al trabajador. Este subsidio a la contribución para integrarlos a los sistemas contributivos, puede ser más barato a largo plazo que atenderlos posteriormente con las pensiones del régimen no contributivo.

Para los sistemas con cargo al presupuesto nacional, la sostenibilidad financiera y la equidad del subsidio parecen ser los problemas centrales a enfrentar. Como son sistemas sin fondos de reserva pero que representan compromisos legales adquiridos, es necesario que se haga explícito el subsidio real incorporado de cada sistema y se busquen formas solidarias para financiarlo. También es necesario que se consoliden los sistemas no contributivos existentes en uno solo a cargo de la CCSS y se fortalezca técnicamente la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS para que administre los sistemas de manera más eficiente, evite

filtraciones y genere la información necesaria para darle seguimiento a los beneficiarios efectivos.

En el área de los programas de promoción y asistencia social son necesarias acciones en el campo del financiamiento como el de la ejecución. En cuanto al financiamiento es importante recuperar el protagonismo del FODESAF como canalizador de la ayuda complementaria de cada programa. Para esto, no basta solo con devolverle los recursos que tiene asignados, particularmente el correspondiente al impuesto sobre las ventas, sino que debe revisarse la legislación existente en dos direcciones. Por un lado, para pasar al Presupuesto Nacional el financiamiento de los programas que no corresponden con la población meta, traslado que puede implicar una redefinición legal del porcentaje del impuesto de ventas a transferir al Fondo. Por otro, para revisar y flexibilizar las asignaciones establecidas por leyes posteriores, estableciendo topes máximos por poblaciones vulnerables a distintos riesgos, y restablecerle la capacidad de para evaluar el uso que se le da a los recursos. Para ello, se debe establecer la prohibición de financiar instituciones completas, como el ICODER, INAMU, PANI, etc, y en su lugar solo debe financiar, complementariamente programas específicos dirigidos a la población meta, programas que deben demostrar su pertinencia y su enfoque adecuado e indicar claramente el monto del financiamiento institucional incorporado así como el aporte comunal si se da. Esto pasa también por un fortalecimiento de la capacidad técnica de evaluación del Fondo, que como es parte del MTSS, ese fortalecimiento puede ser parte de este.

Por el lado de la ejecución de los recursos de los programas de promoción y asistencia social, la mejora en la eficiencia con que se usan parece ser la tarea prioritaria. Esto requiere definir prioridades en función de los riesgos principales, particularmente para atender aquellos que han recibido menor atención en el pasado, y racionalizar su uso. Dentro de las prioridades se encuentra la concentración de esfuerzos en programas interinstitucionales integrales asociados con transferencias condicionadas, donde el IMAS tenga un papel de coordinador de esfuerzos y de selección de beneficiarios, más que de ejecutor directo. Estos programas deberían dirigirse con énfasis a las familias con mayor vulnerabilidad como son aquellas que cuentan con niños en la etapa de formación de su capital humano y que por este medio les permita acceder efectivamente a los programas universales de educación y salud.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2003). *Costa Rica: el gasto social y la Pobreza.* Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Barquero, Jorge y Juan Diego Trejos. (2004). *Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica 1987 – 2002*. Población y Desarrollo, Revista Electrónica. Volumen 2, número 1, artículo 4, julio – diciembre 2004. Publicado el 1 de julio del 2004. http://ccp.ucr.ac.cr/revista/

Barreix, Alberto; Jerónimo Roca y Luiz Villela. (2006). *Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina: Resumen Ejecutivo*. En BID – CAN – DFID (editores): La equidad Fiscal en los países andinos. Lima, Perú:, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Secretaría General de la Comunidad Andina (SG – CAN) y Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).

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.

Cominetti, Rossella y Emanuela Di Gropello. (1994). *El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo.* Cuadernos de la CEPAL no. 73. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2006). *Panorama Social de América Latina* 2005. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2004a. *Panorama Social de América Latina* 2002 – 2003. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2004b). *Una década de desarrollo social en América Latina.* 1990 – 1999. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Castro, Víctor. (2005). *Evaluación de efectos del Programa Ideas Productivas en las familias financiadas por el IMAS en la Gerencia Regional de Cartago*, Costa Rica,

año 2000. Trabajo final presentado en la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar al título de Magíster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Mimeografiado.

Consejo Social. (2005). *Catálogo de Programas Sociales 2002 – 2005*. San José, Costa Rica. Presidencia de la República, Consejo Social. Mimeografiado.

Contraloría General de la República (CGR). (1997). *Gasto Social del Gobierno General: composición, comparación y variación según clasificación institucional.* San José, Costa Rica: documento mimeografiado.

Contraloría General de la República (CGR) *Memoria anual.* San José, Costa Rica: Contraloría General de la República. Varios años.

Coto, Mirian. (1992). *Series de ingresos y gastos de los sectores público sociales por institución y clasificación económica.* Informe preparado para la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Mixta de Reforma del Estado. San José, Costa Rica: documento mimeografiado

Davoodi, Hamid R.; Erwin R. Tiongson and Sawitree S. Asawanuchit. (2003). *How useful are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending?*. IMF Working Paper WP/03/227. Washington, D.C., U.S.A.: International Monetary Fund.

Demery, Lionel. (2003). *"Analyzing the Incidence of Public Spending and Social Programs"*. En Francois Bourguignon y Luis A Pereira da Silva (editores): The impact of economic policies on poverty and income distribution. Evaluation Techniques and Tools. New York, U.S.A.: World Bank and Oxford University Press.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2005). *Estado Mundial de la Infancia* 2005. La infancia amenazada. Nueva York, EEUU: UNICEF.

Grosh, Margaret E.. (1990). *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980`s.* World Bank Discussion Papers No. 106. Washington D.C., USA: The World Bank.

Haughton, Jonathan. (2005). *An Assessment of Tax and Expenditure Incidence in Peru*. Lima, Perú: DFID – SG CAN – BID. Mimeografiado.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). (1985). *Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto el la distribución del ingreso familiar*. Informe Final. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.

Marenco, Leda; Ana M. Trejos, Juan D Trejos y Marianela Vargas. (1998). *Del silencio a la palabra: un modelo de trabajo con las mujeres jefas de hogar*. San José, Costa Rica: Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica con el auspicio del PNUD.

Marques, José S. (2004). *Evaluaciones de las redes de seguridad social en Centroamérica. Análisis de los principales hallazgos*. En Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo (editores): Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – sede Costa Rica y Banco Mundial.

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.

Martínez, Juliana. (2003). *Estudio exploratorio sobre el acceso de las mujeres a los beneficios de los seguros sociales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres.

Martínez, Juliana y Carmelo Mesa-Lago. (2003). *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.

Piszk, Sandra y Manuel Barahona. (2003). *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa*. Serie Políticas Sociales. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Programa Estado de la Nación. (2004). *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Sa*n José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. http://hdr.undp.org/hdr2006/report_sp.cfm.

Sauma, Pablo y Juan D. Trejos. (1999). *"Costa Rica"* . En Enrique Ganuza, Arturo León y Pablo Sauma (editores): Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Santiago, Chile: PNUD-CEPAL-UNICEF.

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

Trejos, Juan Diego. (2007). *La equidad de la política fiscal en Costa Rica.* Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Mimeografiado.

Trejos, Juan Diego. (2006a). *Evolución del Gasto Social en un contexto de restricciones fiscales.* Documento preparado para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego. (2006b). *¿A quién beneficia el gasto público social en Costa Rica?*. Ponencia presentada en la IV Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. Diciembre 6 del 2006. Publicado posteriormente en Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (editores): IV Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. Distribución del ingreso en Costa Rica: 1988 – 2004. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica

Trejos, Juan Diego. (2004). *Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa.* Documento preparado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, Juan Diego e Inés Sáenz. (2006). *Impacto redistributivo de la política social en Costa Rica. Ponencia presentada al Simposio: Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.* Noviembre: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, con el auspicio financiero del Banco Mundial.

Trejos, Juan Diego, Adrián Rodríguez, Inés Sáenz y Xinia Picado. (1994). *La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas. Documento de Trabajo* No. 181. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Universidad de Costa Rica y Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UCR / UNICEF). (2004). IV *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica.* San José, Costa Rica: UCR / PRIDENA – UNICEF.

Víquez, Roxana. (2005). *Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica.* Serie de Documentos de Discusión sobre Protección Social, No. 530. Washington DC, Estados Unidos de América: Banco Mundial.

World Bank. (2006). Costa Rica: *Poverty Assessment. Recapturing Momentum for Poverty Reduction.* Report No.35910-CR. DRAFT.

COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA

24

Juan Diego Trejos[1]

24.1. INTRODUCCIÓN

A partir del conocimiento existente sobre la magnitud, características y evolución de la pobreza, sobre todo cuando se le define de manera amplia, es posible delinear los principales elementos de una estrategia global de combate efectivo a la pobreza. El punto central de arranque en esta especificación es la constatación de que la estrategia de ataque a la pobreza es en la práctica la estrategia de desarrollo del país donde la erradicación de la pobreza tiene un papel central. Como reconoce el PNUD (2000: 33) "En parte el problema radica en que muchas personas tienden a pensar que los programas contra la pobrezas son un conjunto de intervenciones dirigidas a grupos específicos, lo que constituye un concepto demasiado estrecho. La política macroeconómica y nacional del gobierno repercute tanto o más en la pobreza como las intervenciones dirigidas a grupos específicos." En este documento se presentan los diferentes componentes que conllevan a la buena implementación de estrategias para combatir la pobreza.

24.2. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

El objetivo último de una estrategia de superación de la pobreza, entendida como una estrategia de desarrollo del país, es el de ofrecer las oportunidades, en igualdad de condiciones, a todos los habitantes del país para el logro de una vida digna y satisfactoria. Una vida digna y satisfactoria implica, una vida sin privación en la satisfacción de las necesidades materiales básicas definidas socialmente, con una participación e integración social adecuada y con la protección

1 Informe Preparado para el PNUD, 2001.

básica para enfrentar y recuperarse de los choques exógenos. Ofrecer oportunidades en igualdad de condiciones implica poner el énfasis en la creación de capacidades y atender con prioridad a aquellos que se encuentran en una situación de mayor desventaja.

El objetivo general se puede desagregar en tres objetivos específicos, cada uno referido a las distintas dimensiones de la pobreza. Estos objetivos son:

- Potenciar la capacidad de consumo ofreciendo los medios para que esta capacidad sea en forma sostenible y con énfasis en la satisfacción de las necesidades materiales básicas.

- Activar la voz de los pobres para que puedan ser efectivamente escuchados y logren participar en las decisiones que los afectan directamente.

- Proteger ante contingencias exógenas especialmente para aquellas de carácter económico y de origen ambiental.

Es claro que estos objetivos deben operacionalizarse en metas cuantitativas concretas y dentro de un marco temporal definido. Ya en la sección conceptual, parte segunda de este documento, se mencionaron las metas establecidas para el 2015 como resultado de los objetivos del desarrollo internacional (BM, FMI, ONU, OCDE, 2000; ver también Banco Mundial, 2000b).

Estas metas internacionales también sirven de contexto para la delimitación de las metas concretas del país, con los ajustes pertinentes y surgidos o apoyados por un proceso de discusión nacional. No obstante cabe señalar, que las metas internacionales establecidas ponen la atención en la pobreza por ingresos, las carencias críticas en la formación y mantenimiento del capital humano y en la vulnerabilidad ambiental. No hay metas establecidas, ni indicadores de resultado identificados, para los otros tipos de vulnerabilidad ni para la dimensión de impotencia.

24.3. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ESTRATEGIA

Es posible proponer una serie de principios que deben orientar la elaboración de una estrategia de combate a la pobreza[2].

24.3.1. ES UN ESFUERZO DE LARGO PLAZO

La erradicación de las causas generadoras y reproductoras de la pobreza, el tiempo necesario para que maduren las inversiones en capital humano (creación de capacidades individuales) y para que los pobres adquieran efectiva voz, requiere de un esfuerzo estatal continuo y de larga duración y no solo de esfuerzos aislados para enfrentar situaciones de empobrecimiento coyuntural. El combate a la pobreza es entonces un esfuerzo de largo plazo que supera con creces cualquier período gubernamental. Es necesario plantear una estrategia, con metas cuantitativas y cualitativas claras, para un horizonte temporal de 15, 20 o 25 años. Como este esfuerzo debe ser sostenido para que las intervenciones tengan impacto, es necesario que la estrategia derive en un conjunto de políticas de Estado.

24.3.2. NO ES RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE LA POLÍTICA SOCIAL

El vínculo entre pobreza y la imposibilidad de una inserción socioeconómica plena está condicionado por la productividad, la competitividad y la capacidad de generar empleo de la economía, esto es, por la creación de oportunidades económicas. No es casual entonces que la pobreza se concentre en aquellos sectores, como la agricultura y la producción informal urbana, donde los bajos ingresos tienen como contraparte una baja productividad. Para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover un crecimiento económico sostenido que genere empleo productivo y bien remunerado y que valorice el capital humano de que dispone el país.

2 Estos principios recogen aportes planteados por Sojo (1990 y 1994), Grynspan (1997) y CEPAL (2000c).

Un crecimiento reducido, volátil o excluyente, no sustentado en un aumento de la productividad y la competitividad, no posibilita la generación de empleo, las mejoras en las remuneraciones reales ni el aumento de la rentabilidad de los activos en manos de los pobres. En otras palabras, no posibilita el aumento en el ingreso corriente necesario para potenciar las capacidades de consumo de la población ni facilita por lo tanto, los procesos de acumulación de activos, procesos necesarios para potenciar la capacidad de consumo de manera dinámica.

La política económica debe también amortiguar las choques externos y evitar los desequilibrios financieros y cuando estos se producen, debe buscar su restablecimiento protegiendo a los grupos más vulnerables, es decir, debe distribuir los costos del ajuste en relación directa con las capacidades e indirecta con los grados de vulnerabilidad de la población.

24.3.3. NO ES LA ÚNICA RESPONSABILIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL

El combate a la pobreza se debe dar en el marco de una relación de complementariedad entre políticas sociales universales y políticas sociales selectivas. Las políticas sociales universales aportan el salario social y en esa medida posibilitan la ampliación de la satisfacción de las necesidades básicas. Como se ha señalado, tres cuartas partes del salario social que obtienen los pobres provienen de estas políticas. En una perspectiva de mediano plazo, crean capacidades individuales pues posibilitan la acumulación y el mantenimiento del capital humano y en esa medida aportan tanto a la reducción de la pobreza como a la competitividad de la economía.

Las políticas sociales selectivas, complementan las anteriores permitiendo e incentivando a los pobres para que accedan efectivamente a las primeras, en mayor igualdad de oportunidades. Su eficacia depende entonces del éxito de las primeras. También estas políticas selectivas ayudan a activar la voz de los pobres y sobre todo permiten crear una red de protección social necesaria para enfrentar la mayor vulnerabilidad de los grupos de menores ingresos.

De lo anterior se deduce que la política social no puede ni debe ser focalizada en su totalidad pues ello implica renunciar a otros objetivos ineludibles de la política social como lo son: la construcción de la

ciudadanía, la integración y la movilidad social y la competitividad sistémica de la economía en un sistema cada vez más integrado y ello a través de inversión en capital humano.

24.3.4. NO ES RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL ESTADO

El combate a la pobreza no puede ser responsabilidad exclusiva del Estado, también la sociedad civil debe ser un actor protagónico. Organizaciones gremiales, empresariales y de trabajadores, comunales y no gubernamentales, campesinas y cooperativas, religiosas y laicas, entre otras, deben tener posibilidades y responsabilidades concretas para contribuir a este objetivo desde sus singulares ámbitos de actividad.

Este protagonismo de la sociedad civil no implica asignarle al Estado un papel subsidiario. No se trata de que el Estado se retire de esta tarea, por el contrario le corresponde la obligación de liderar las acciones, complementando y articulándose con el resto de la sociedad, a través tanto de la política económica como de la política social. Tampoco implica asignarles un papel pasivo a los beneficiarios potenciales. La estrategia debe velar por otorgar igualdad de oportunidades, generando las condiciones que permitan crear capacidades y promoviendo la apertura de oportunidades, pero el resultado final descansa en la acción de los propios destinatarios de los apoyos. Para ello es necesario plasmar los derechos y las obligaciones de la población meta.

24.3.5 LA POBREZA SE COMBATE EN SUS CAUSAS

Para definir políticas certeras para combatir la pobreza se debe poner la atención en sus causas y no en sus consecuencias. El centrarse en las manifestaciones o consecuencias de la pobreza sesga la política social hacia el asistencialismo. Este tipo de programas, si bien ineludibles en determinadas circunstancias como parte de una red de protección social, es solo un atenuante y paliativo que, mal diseñado y peor aplicado, puede tener efectos negativos como la dependencia, el ahogo de la iniciativa y el esfuerzo individual y la estigmatización.

Las políticas de enfrentamiento, por el contrario, deben buscar la ampliación y creación de capacidades y de oportunidades para la plena inserción social y económica de las personas y de una manera sostenible. Esta perspectiva debe estar presente tanto en las políticas económicas como en las sociales. Las políticas económicas, particularmente las de nivel meso y micro, juegan un papel importante afectando las posibilidades de acumulación de activos y las opciones de aumentar sus rendimientos. Recuérdese que dentro de las familias pobres se observa una alta concentración de sus miembros en la producción en pequeña escala y en la producción agrícola.

Dentro de las políticas sociales, esta perspectiva también debe estar presente tanto en las políticas universales, como la provisión de los servicios de educación y de salud, como en las políticas selectivas que las complementen. Estas últimas deben promover y garantizar principalmente el acceso efectivo a las primeras, para que las personas en situación más desventajosa tengan oportunidades similares para la acumulación de capital humano. Recuérdese también que las familias pobres ostentan bajos niveles de capital humano, escasa utilización y cuando ella se da, se acompaña de menores rendimientos. Una mayor cantidad de capital humano aumenta tanto su uso como su rentabilidad.

24.3.6. LA POBREZA SE COMBATE INTEGRANDO Y ESCUCHANDO A LOS POBRES

Lo que debe buscar una estrategia de combate a la pobreza es la integración de los sectores pobres a la corriente principal de desarrollo y no su segregación. Solo así se puede construir una sola sociedad y para ello no solo hay que integrarlos, sino que hay que darles una voz efectiva. Para combatir la impotencia, el diseño de los programas sociales selectivos debe buscar, con la participación de los mismos beneficiarios, la complementariedad con los universales en términos de que posibilite a los sectores pobres acceder efectivamente y en igualdad de condiciones a estos últimos.

No se trata entonces de limitar la estrategia a un conjunto de programas para pobres, con pobres recursos y de pobre calidad, en aras de evitar filtraciones. Además, la activación de la voz de los pobres no debe limitarse

a las políticas sociales selectivas. Es igualmente necesaria en las políticas sociales universales y en las políticas económicas, particularmente en las meso y microeconómicas.

24.3.7. LA POBREZA DEMANDA INTERVENCIONES INTEGRALES

El carácter multifacético de la pobreza demanda de intervenciones integrales para que tengan efectividad. Los pobres, particularmente los que están en situación crónica, padecen limitaciones en el albergue, en el acceso a los servicios de salud y educación que les impide acumular capital humano y muestran una inserción precaria en el mercado de trabajo, con reducidos activos y escasa productividad. Los bajos ingresos que ello genera se traducen también en problemas de desnutrición que comprometen las posibilidades de aprendizaje (acumulación capital humano). Una intervención integral contra la pobreza no solo implica vincular la política económica con la social. La integralidad también es un imperativo al interior de la política social, lo que pasa por romper el aislamiento o feudalismo institucional para que los programas puedan ser interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios.

La acción conjunta, no solo torna más eficiente la acción estatal, sino que además tiende a reforzar y potenciar recíprocamente los efectos de cada una. El crédito al campesino o al microempresario puede tener un impacto nulo o escaso sin una adecuada asistencia técnica y capacitación en administración, producción y mercadeo o sin inversiones de apoyo como caminos de penetración o centros de mercadeo. El rendimiento educativo de los niños de hogares pobres no mejorará sino se compensan las deficiencias en nutrición y en apoyo educativo que obtienen de parte de su hogar por el menor clima educativo de este.

24.3.8. LA POBREZA IMPONE INTERVENCIONES DIFERENCIADAS

Dada la heterogeneidad de la pobreza, las múltiples carencias por atender y las singularidades de los programas sociales, se deben abandonar los esfuerzos por establecer programas selectivos homogéneos y por instaurar mecanismos o instrumentos únicos de selección de beneficiarios para todos

los programas sociales de carácter selectivo. En particular es necesario reconocer que la pobreza no es un resultado exclusivamente individual sino que tiene un importante componente colectivo que demanda de programas que actúen sobre el contexto sociocultural y económico en el cual residen los pobres.

Recuérdese que aún considerando conglomerados geográficos tan amplios como las regiones de planificación, la pobreza muestra diferencias importantes tanto en extensión como en cuanto al tipo de carencias predominantes. El espacio local y regional tiene así un importante potencial para las políticas sociales selectivas integrales y para las políticas meso y microeconómicas. Permite identificar la pobreza, vertebrar acciones que atiendan las singularidades espaciales de la pobreza de una manera coordinada, adecuar la oferta de servicios, potenciar la voz de los pobres y atender las vulnerabilidades específicas, particularmente las de origen ambiental.

24.3.9. LA BÚSQUEDA DE EFICIENCIA Y EFICACIA ES INELUDIBLE

Los recursos financieros de que dispone la sociedad son por definición limitados. Pero las restricciones presupuestarias de los programas sociales pueden superarse parcialmente elevando la productividad de los recursos, lo cual pone como requisito indispensable que los programas sean eficientes (se brinden al menor costo) y eficaces (con el mayor impacto). Ello requiere de programas oportunos, bien diseñados, incluida la coherencia con las especificidades de la pobreza, su escala acorde con la extensión de la pobreza, la viabilidad operativa, económica y política, la adecuada inserción institucional, y su coordinación con programas complementarios que lo potencien, incluidas las políticas económicas.

También implica la búsqueda de formas innovadoras de gestión que demuestren efectividad, eficiencia, garanticen la calidad y posibiliten el financiamiento adecuado. Por ejemplo la descentralización integradora, la segmentación de mercados, la recuperación de costos cuando sea pertinente, el uso de diversas formas de organización comunal y la diversificación de entes ejecutores, junto a mecanismos efectivos de participación de los usuarios y de rendición de cuentas.

24.3.10. EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN SON COMPONENTES ESENCIALES

Una estrategia de combate a la pobreza debe ser flexible y ajustable pues las características de la pobreza cambian en el tiempo, los acontecimientos exógenos son impredecibles y porque no todos los programas tienen los diseños, impactos o pertinencia adecuados. Ello demanda instaurar una cultura de evaluación y seguimiento que ha sido la excepción en la administración pública. El Estado debe mejorar sus mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los programas que ejecuta o financia sin restarles eficiencia.

Para ello, los programas deben desarrollar sistemas de información confiables, pertinentes y oportunos, y las instituciones deben desarrollar las capacidades técnicas de seguimiento y evaluación. También deben desarrollarse las capacidades técnicas y los sistemas de información para realizar el seguimiento de la magnitud y las características de la pobreza, incluyendo su ubicación geográfica detallada.

En síntesis, una estrategia de combate a la pobreza no es otra cosa que una estrategia global de desarrollo del país, donde el énfasis esta puesto en la equidad como resultado final sostenible y en la creación de igualdad de oportunidades como proceso para alcanzar ese fin. Esto último significa el mejoramiento prioritario de los que están en situación de mayor desventaja para su integración social y disfrute de los beneficios del crecimiento. Reafirmando la cita del PNUD al inicio de esta sección, la estrategia supera entonces, y por mucho, a un conjunto de programas dirigidos a los grupos pobres, aunque estos sean una parte, y solo eso, de ella.

24.4. LAS GRANDES ÁREAS DE INTERVENCIÓN

Teniendo presente las especificidades de la pobreza señaladas, atendiendo a los objetivos planteados y guiados por los principios, es posible identificar tres grandes áreas de intervención que se asocian con los fines identificados para modificar los distintos componentes de la pobreza. Para atacar la privación material se requiere potenciar la capacidad de consumo. Para enfrentar la impotencia es preciso activar

la voz a los pobres y para combatir la vulnerabilidad es necesario establecer sistemas de protección adecuados.

Es claro que estas áreas, como los componentes de la pobreza, son interdependientes y acciones dentro de cada una de ellas genera impactos en las otras. Su separación es más con fines analíticos buscando su asociación con la de mayor impacto directo. Identificados los medios, las áreas de intervención se concentran en los mecanismos que promueven los cambios deseados en los medios. De lo que se trata en última instancia es de identificar acciones que enfrenten los cuellos de botella que podrían existir.

Potenciar la capacidad de consumo

Para atacar la privación material se requiere potenciar la capacidad de consumo y para ello se debe actuar tanto sobre el ingreso social en su visión de largo plazo (crear capacidades individuales) como sobre el ingreso corriente (crear oportunidades económicas). Aunque las políticas sociales y económicas actúan sobre ambos medios, cuando se habla de creación de capacidades se pone el énfasis en la política social y cuando se alude a la creación de oportunidades, el énfasis se ubica en la política económica. Con el fin de insistir en que la política económica es parte ineludible de una estrategia efectiva contra la pobreza se empezará por este componente.

24.4.1. CREACIÓN DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

Se ha señalado que 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 creación y el mejoramiento de la rentabilidad de los activos, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la superación de la pobreza. A pesar de las reformas económicas enfatizadas desde mediados de los años ochenta, el país no ha logrado un crecimiento económico ni amplio ni sostenido. En promedio el crecimiento económico se ha situado en torno al 4% anual, ha mostrado una alta volatilidad y recientemente una fuerte concentración en pocas actividades de bajo impacto directo sobre los pobres. Sectores con un alto impacto sobre la pobreza, como la

agricultura, la construcción y los servicios en pequeña escala especialmente a las personas, han mostrado una evolución menos satisfactoria.

La política económica debe propiciar el crecimiento amplio y sostenido, tanto garantizando la estabilidad macroeconómica, lo que pasa por corregir el desequilibrio fiscal estructural, como la aplicación de políticas macro, meso y micro que promuevan la creación de empleos y establezcan los incentivos adecuados para que los mercados funcionen en beneficio de los pobres. En la esfera política, ello demanda la incorporación de la pobreza como un objetivo de la política económica, para lo cual no solo se requiere de un claro compromiso político, que obligue a la rendición de cuentas al equipo económico del gobierno, sino además del establecimiento de indicadores periódicos para medir el grado de cumplimiento del objetivo y de esta forma operacionalizar esa rendición de cuentas. Estos indicadores periódicos pueden requerir de encuestas a hogares continuas o del establecimiento de indicadores adelantados tipo "IMAE".

Recuérdese además que el desafío no es solo crecimiento (aumentar la rentabilidad de los activos de los pobres) sino también redistribución (promover a los pobres el acceso a nuevos activos) por lo que la estrategia debe poner la atención tanto en el crecimiento económico como en la desigualdad. Teniendo esto claro, dentro de las áreas de acción estatal en este campo se puede destacar:

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, redireccionar 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 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 promover el crecimiento agrícola y es fundamental lograr que esta inversión llegue efectivamente a las zonas más pobres, tanto urbanas como rurales. Ello supone 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.

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.

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 (Sauma, 2000). 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 del sector formal-urbano y trabajadores de actividades no agrícolas en pequeña escala, especialmente asalariados y autoempleados. 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 calificados y en la promoción de ganancias reales en las remuneraciones acordes con mejoras en la productividad[3].

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

3 Existe evidencia nacional e internacional sobre el impacto positivo de los salarios mínimos en la reducción de la incidencia de la pobreza. La ecuación estimada y presentada en la nota 2 corrobora esta relación.

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, etc.

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 (FIDA, 1993). Ello demanda de intervenciones donde se combine el gasto público, reformas institucionales y participación.

24.4.2. CREACIÓN DE CAPACIDADES

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. Para lograr ello, la política social ejecuta programas de carácter universal complementados con programas selectivos o focalizados.

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 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 apenas se inicia. Recuérdese que la búsqueda de eficiencia es ineludible como parte de la estrategia. En todo caso, estos programas aportan casi el 75% del ingreso social que reciben las familias pobres del país (Trejos, 1990).

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, 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.

Por otra parte, aunque la iniciativa 20/20 de la Cumbre Social de Copenhague delimitó los servicios sociales básicos a educación primaria y atención primaria de la salud, entre otros, es claro que para los requerimientos y características del país, estos servicios deben ampliarse para considerar la educación preescolar y secundaria y los servicios de salud curativos. Con esta ampliación, en el ámbito de la salud, el problema de calidad sigue vigente y se le agrega uno relativo

a la sostenibilidad financiera. Además, las reformas del sector salud en marcha, a través de la generalización de los cuasi mercados, contienen gérmenes de problemas que si no se enfrentan adecuadamente pueden llevar a desvirtuar los principios de las reformas y conducir a formas de exclusión de los grupos más pobres (Martínez y Castro, 2000)[4].

En tanto que en educación junto al problema de la calidad emerge también un importante problema de cobertura en preescolar y secundaria, con fuertes brechas de acceso por estratos de ingreso y por zonas (Sauma y Trejos, 1999) y en secundaria también sobresalen importantes limitaciones en la eficiencia interna del sistema (Trejos, 2000c). Esta baja eficiencia de la educación secundaria, que se traduce en un importante contingente de jóvenes que no lograron completar la educación básica y enfrentan por lo tanto una inserción precaria en el mercado de trabajo, refleja la necesidad de un programa nacional de capacitación de jóvenes de amplia cobertura.

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[5]. Por ejemplo, la gran mayoría de las mujeres a cargo de micronegocios no agrícolas desarrollan su actividad en su vivienda (Trejos, 2000d).

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

4 En Sojo (2000) se analizan y comparan las características de las reformas de gestión en salud a través de cuasimercados para Costa Rica, Colombia, Argentina y Chile.

5 Para 1997, el 72% de las familias pobres por ingresos y el 70% de las familias con carencias críticas, poseían vivienda propia, en su mayor parte, libre de deuda.

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, 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. 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.

Los servicios asociados a la vivienda, en particular el suministro de agua potable y electricidad, y los servicios de disposición de excretas y basura, 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 prevaleciente 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 y permitan su control de calidad.

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 letrinización 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.

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 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. Como estos programas son de varios tipos, cada uno de ellos agrega desafíos adicionales por enfrentar.

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 y del IMAS), 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. 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.

A manera de ejemplo, se ha estimado que las micros y pequeñas empresas no agrícolas rondan el cuarto de millón en el país (Trejos, 1999), en tanto que los programas de microcréditos no llegan a beneficiar ni a cinco mil unidades productivas por año (2%). Para poder tener programas con la escala necesaria en la parte de crédito, se requieren de alianzas estratégicas con el sistema financiero tradicional para movilizar parte del ahorro nacional a este sector. El establecimiento de fondos de garantía u otras formas de compartir el riesgo parece ser la dirección hacia donde deben canalizarse los esfuerzos. 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 con el Instituto Nacional de Aprendizaje 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 anticíclico. Como el FODESAF tiene un financiamiento procíclico, 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. 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 cuya selectividad es geográfica y lo que buscan es el apoyo al ***desarrollo local*** 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.

24.4.3. ACTIVAR LA VOZ DE LOS POBRES

La pobreza se combate integrando y escuchando a los pobres. Para superar la pobreza es necesario que los pobres participen efectivamente en las decisiones que los afectan y puedan hacer oír su voz en las políticas que determinan sus posibilidades de superación. Para ello se necesita tanto que los pobres tengan las posibilidades, la organización y la capacitación necesaria como que las instituciones y el marco legal e institucional permitan y promueva esa participación. Esto requiere una efectiva voluntad política pues los cambios pueden significar un fuerte desafío para intereses sólidamente establecidos y estrategias que posibiliten alianzas de los pobres con lo grupos medios, donde el mejoramiento de los programas los benefician a ambos grupos.

Políticas públicas con enfoque de derechos

Las instituciones públicas deben responder a las necesidades de todas las personas y en especial de las que se encuentran en mayor desventaja ofreciendo servicios de calidad y en forma eficiente, no como dádivas sino como derechos que tienen todos los costarricenses sin discriminación alguna, fuera de los criterios de selectividad que puedan tener algunas políticas de este tipo. Esto significa que se requieren de instituciones transparentes, con mecanismos democráticos y participativos para la toma de decisiones y la evaluación de resultados, respaldados por un marco jurídico que garantice la igualdad ante la ley y permita la exigibilidad de los derechos.

Para lograr instituciones públicas eficientes y atentas a las necesidades de los usuarios hay que establecer incentivos adecuados para mejorar su desempeño, apoyado por el marco legal adecuado. Las contralorías de servicios, los consejos de supervisión de usuarios, el acceso a información sobre los presupuestos por programas y con desglose geográfico adecuado,

los mecanismos de presupuestación basados en la participación, la cuantificación de costos unitarios y la calidad por tipo de servicio brindado, la identificación y cuantificación de los beneficiarios por estrato social o de ingreso, remuneraciones por méritos o desempeño y la calificación del desempeño con otros mecanismos de rendición de cuentas, son medios que ayudan a los ciudadanos a supervisar y modificar el comportamiento del sector público, al mismo tiempo que reducen las oportunidades y el alcance de la corrupción.

Como los pobres tienen menos recursos, capacidades e información necesaria para acceder en igualdad de oportunidades a los distintos servicios que surgen de la administración pública, o protegerse de los abusos de esta, incluidos los de la administración de la justicia, se requieren de apoyos especiales a estos grupos. Asistencia legal gratuita; establecimiento de procedimientos de acceso a los distintos servicios, sencillos, claros, completos y documentados, con asistencia gratuita para su concreción; y difusión de los procesos y resultados de la tramitación, con respeto absoluto del orden de la "fila", son medios para permitir que los pobres aprovechen adecuadamente los servicios ofrecidos por las instituciones públicas y se defiendan de sus abusos o exclusiones.

Promoción de una descentralización integradora

Aunque la descentralización per se no favorece necesariamente la reducción de la pobreza (CAD, 2000), puede conseguir un mayor acercamiento entre las instituciones que ofrecen los servicios, las comunidades y los pobres. Con ello es posible una mayor adaptación de los servicios a las necesidades y prioridades de los pobres y un mayor control de estos sobre los servicios a los cuales tienen derecho. Para que la descentralización no conduzca a la concentración de recursos en manos una minoría privilegiada o a una mayor diferenciación y segmentación de las comunidades en detrimento de las más pobres, es necesario que se acompañe de una efectiva capacidad local, junto a un fortalecimiento de la capacidad de seguimiento y evaluación de las entidades centrales. La descentralización debe complementarse entonces con una promoción de la organización comunal y con el establecimiento de mecanismos eficaces de participación popular y de supervisión ciudadana de los organismos gubernamentales.

La promoción de la capacidad local implica un proceso de capacitación a los pobres para que se organicen, participen adecuadamente y trasmitan su voz. El trabajo de DINADECO de larga data, el del programa de Fortalecimiento de la Autogestión Comunitaria del Ministerio de la Vivienda/Hábitat que se viene ejecutando desde 1992, el programa de las Comunidades Prioritarias de la administración anterior y el programa Triángulo de la Solidaridad, son ejemplos en esta dirección pero que mantienen limitaciones de escala, continuidad y enfoque. Ello debe complementarse con instancias reales de participación. Instancias de decisión comunitaria en la asignación de recursos y la ejecución de proyectos, en las asociaciones o comités de padres en las escuelas, colegios y centros infantiles o asociaciones de usuarios en clínicas y acueductos rurales son ejemplos de ello.

El fortalecimiento de la capacidad local permite a su vez la creación o consolidación del capital social de los pobres. Las redes sociales son un patrimonio de los pobres que les pueden ayudar a superar los umbrales de pobreza. El fortalecimiento de estas redes y su vinculación con organizaciones locales que puedan hacer de intermediarios para incrementar su potencial, son formas de apoyo al capital social. Este apoyo puede requerir reformas en el contexto jurídico, institucional y normativo de los grupos que representan a los pobres y es necesario que estos grupos tengan instancias de organización y participación regional y nacional como medio de influir en la política nacional.

Erradicar las formas de exclusión social

Aunque la exclusión social no implica necesariamente pobreza, cuando se combina con esta se transforma en una barrera que impide la superación de la pobreza. Es importante consolidar la igualdad entre el hombre y la mujer y eliminar cualquier forma de discriminación por razón de etnia, raza, lugar de nacimiento o condición física. Esto requiere de una combinación de medidas políticas, jurídicas y de actuación pública directa. En el ámbito político, el Estado puede ayudar fomentando el debate sobre las prácticas excluyentes o las áreas estigmatizadas y respaldando el compromiso y la participación de los grupos que representan a quiénes se ven excluidos de la sociedad. Mucho se ha avanzado en este campo en la discusión sobre las

formas de exclusión que enfrentan las mujeres y los discapacitados. Menor ha sido el esfuerzo en cuanto a las comunidades indígenas e inmigrantes y sobre grupos particulares como negros y orientales, la discusión ha sido hasta ahora evitada o evadida.

Acorde con la atención política que han recibido las distintas formas de exclusión, las reformas legales que buscan asegurar la igualdad en el tratamiento (exigibilidad de derechos), en el acceso a los recursos materiales y en el acceso al poder político se han concentrado o avanzado en los casos de las mujeres y los discapacitados. Los indígenas aunque cuentan con legislación específica, esta no parecen haberles garantizado la protección y exigibilidad de sus derechos ni su integración. Los inmigrantes, han tenido acceso a los principales servicios sociales, aunque la legislación los excluye del acceso a las políticas selectivas y no han tenido protección ante la explotación económica. Las restantes minorías étnicas o raciales, al no reconocerse un problema de exclusión, tampoco se han intentado legislaciones correctivas.

En el campo de la actuación pública directa, se pueden aplicar políticas selectivas de protección o con discriminación positiva para estos grupos. Programas masivos e integrales como los dirigidos a las mujeres pobres a cargo del hogar son ejemplos en esta dirección (Marenco et. al., 1998). Como se ha señalado, aunque con fondos de FODESAF se han financiado un conjunto de programas de protección para grupos que sufren de exclusión o vulnerabilidad, ha faltado su concentración en los grupos pobres. También se pueden citar aquí los esfuerzos para asegurar o garantizar la representación de las mujeres y de los grupos étnicos desfavorecidos en las organizaciones y foros comunitarios y nacionales.

24.4.4. PROTECCIÓN ANTE CONTINGENCIAS EXÓGENAS

El combate a la pobreza requiere de intervenciones integrales, apoyando las distintas dimensiones que caracterizan este fenómeno. La mayor vulnerabilidad que enfrentan las personas con menores recursos, pobres o no, ante crisis económicas, desastres naturales, o eventos individuales (enfermedades, accidentes, violencia) los lleva a agravar su situación de pobreza o a enfrentar un proceso de empobrecimiento. Para que estos

procesos sean enfrentados rápidamente e impidan así una situación irreversible por pérdida permanente de capacidades (activos y patrimonio) el Estado debe contar con mecanismos que se activen en forma rápida, eficaz y eficiente. Estas intervenciones son diferentes para enfrentar los distintos riesgos y llegar a los diferentes grupos sociales.

Consolidar la red de protección social

Las contingencias económicas producto de las crisis o de las reformas estructurales, demandan del establecimiento de programas compensatorios temporales de protección del consumo. Recuérdese que la pobreza impone intervenciones diferenciadas. Si bien estos programas existen, ellos carecen de la institucionalidad necesaria para responder adecuadamente ante la magnitud de los problemas. Estos programas han mostrado una reducida cobertura y una inelasticidad casi absoluta a la coyuntura económica. Estos programas deben ser diseñados de forma tal que no reduzcan el incentivo al trabajo, como sucedió en el pasado con el bono alimentario. La exigencia de contrapartidas, la temporalidad y la prioridad a jefes de hogar que han perdido su empleo son formas de evitar estos problemas. Recuérdese que el riesgo de pobreza aumenta fuertemente cuando el jefe de hogar pierde su empleo.

Estos programas pueden reforzarse financieramente, tanto con recursos del FODESAF como con la canalización y ampliación de proyectos de obras públicas y deben complementarse con programas de microseguro y microcrédito para actividades productivas, especialmente agrícolas y particularmente para aquellas a cargo de mujeres. Estos programas compensatorios deben complementarse también en la Red con programas asistenciales de carácter más permanente y dirigidos hacia los que han perdido permanentemente su capacidad de generar los recursos necesarios para garantizarse un nivel de vida socialmente decente. Estos programas deben contar con recursos estables acordes con la magnitud de la población a atender y del subsidio necesario de suministrar. La fijación de subsidios con criterios técnicos en cuanto a los requerimientos de los beneficiarios y la eliminación de filtraciones parecen ser los principales desafíos para consolidar la Red de Protección Social.

Consolidar la red de protección ambiental

Los desastres naturales como terremotos, erupciones, inundaciones, huracanes, deslizamientos, etc., y las condiciones climatológicas severas (sequías prolongadas o exceso de lluvia), si bien afectan a toda la economía o a amplios sectores productivos o regiones, tienden a castigar con mayor severidad a las comunidades y familias más pobres que han sido relegadas a las zonas con mayor riesgo ambiental o que disponen de menos recursos para enfrentarlas. Para su enfrentamiento es necesario consolidar una red de protección ambiental que se ocupe tanto de la prevención como de la preparación y de su mitigación. Reformas legales recientes le han dado más facultades a la Comisión Nacional de Emergencias para actuar en la parte preventiva pero hace falta avanzar hacia la constitución de un fondo para situaciones catastróficas que permita financiar rápidamente las medidas de socorro después de los desastres, apoyar nuevas tecnologías y actividades de capacitación para una mejor evaluación de los riesgos y financiar acciones u obras de infraestructura que permitan reducir los riesgos ambientales.

Este fondo debería complementarse con reformas legales que le otorguen mayor poder a los municipios o la Comisión Nacional de Emergencias, para evitar los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo ambiental y avanzar paulatinamente hacia la movilización de las familias ya asentadas en dichas zonas. Este fondo podría financiar también programas de apoyo para la recuperación de los efectos de los desastres con un carácter menos asistencial. Estos programas podrían ser de la forma de créditos en condiciones favorables para reponer infraestructura familiar cuando existe capacidad de pago y un sistema generalizado, y quizás obligatorio, de seguros para los que tienen capacidad de pago, incluyendo el seguro de cosechas. Con ello se evitaría utilizar recursos del FODESAF, como ha sucedido en el pasado, para otorgar bonos de vivienda a familias que si bien han perdido su vivienda a causa de un terremoto o una inundación, tienen suficiente poder de pago para enfrentar un crédito.

Creación de mecanismos de protección ante contingencias individuales

De las contingencias que afectan a las personas de modo individual como las enfermedades catastróficas, las incapacidades severas generadas por

accidentes y la violencia física, esta última es la que demanda de mayor atención. Las enfermedades extremas y los accidentes son atendidos por el sistema nacional de salud, aunque la protección de los accidentes de trabajo aún no cubre a los trabajadores no asalariados ni a los asalariados del sector no moderno, precisamente donde se insertan las personas que provienen de las familias más pobres.

La violencia física, surgida de la delincuencia común y la que se genera al interior de los hogares afectan con particular saña, aunque no exclusivamente, a la mujeres pobres. En el primer caso, cuando lleva a la pérdida del compañero, sin sistemas de acceso o derechos reales sobre los recursos productivos y escasa autonomía económica, les genera una gran vulnerabilidad y las condena, junto a sus hijos, a mayores grados de privación y con efectos negativos sobre la educación y salud de sus hijos. También son el blanco principal de la violencia doméstica, a la que frecuentemente no pueden escapar por la ausencia de autonomía económica y por una respuesta estatal insuficiente de protección. Darle una respuesta estatal integral ante los cuadros de violencia general y doméstica es un ámbito en que se requiere avanzar más. También es necesario avanzar en la seguridad ciudadana sin caer en la criminalización de la pobreza y en esa medida sin caer en formas de tratamiento discriminatorio, tanto de la policía como del sistema general de justicia, en contra de ellos.

24.5. EL ESQUEMA INSTITUCIONAL

El combate a la pobreza es un esfuerzo de largo plazo que debe descansar en políticas de Estado, dentro de un marco institucional adecuado, con responsabilidades claramente establecidas, recursos suficientes y efectivos mecanismos de rendición de cuentas. El Estado Costarricense cuenta con recursos y un poderoso andamiaje institucional para enfrentar la tarea de erradicar la pobreza, sin que hasta el momento haya tenido el éxito esperado. Fuera de las limitaciones conceptuales, de medición y de falta de claridad sobre las políticas a seguir, discutidas previamente, existen también limitaciones en el ámbito de la gestión por una inadecuada organización institucional.

Rectoría

Una estrategia de combate a la pobreza demanda de una rectoría claramente identificada. Como esta estrategia no debe ser diferente a la estrategia nacional de desarrollo, la rectoría debe descansar en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), quién por mandato legal es el responsable de coordinar la elaboración y supervisar la ejecución de los planes de desarrollo nacionales. No obstante, MIDEPLAN aún con las reformas políticas en discusión, difícilmente tendrá el poder necesario para hacer que la estrategia se lleve efectivamente a cabo. Por tal motivo, parecería más conveniente asignarle a MIDEPLAN el papel de Secretaría Técnica de la ejecución de la estrategia y pensar en un Comité Central de Coordinación de alto poder de decisión. Este Comité estaría conformado por el Presidente de la República, quién lo dirigiría, la Autoridad Económica del Gobierno (normalmente el Ministro de Hacienda), la Autoridad Social (tradicionalmente un Vicepresidente) y el Ministro de Planificación.

Esta organización implica restablecer la Autoridad Social, figura institucional que estuvo vigente hasta la administración anterior (Barahona, Sauma y Trejos, 1999), aunque dándole una institucionalidad más estable. Por la experiencia pasada y la de otras modalidades seguidas por otros países, parece más conveniente que la Autoridad Social siga descansando en un Vicepresidente de la República, pero con una estructura institucional más estable bajo su mando, una especie de ministerio sin cartera que cuente con cuadros técnicos de alto nivel, y con estabilidad laboral, que permitan darle continuidad a las acciones una vez que se produzcan los cambios de administración. Como señala el PNUD en su evaluación de los planes nacionales contra la pobreza (2000: 35) "En muchos países se ha encomendado la reducción de la pobreza a los ministerios de asuntos laborales y sociales debido a la idea tradicional de que la pobreza es ante todo un problema social [...] Dado que los ministerios de asuntos sociales tienen por lo general poco peso en otros departamentos del gobierno, la pobreza recibe poca importancia como objetivo prioritario de todos los programas oficiales".

Aunque el IMAS es por ley la encargada del combate a la pobreza extrema y tiene el mandato de elaborar planes en esa dirección, por la ausencia de mecanismos concretos de incidencia en las restantes entidades del sector público, es conveniente que continúe con su papel de principal ejecutora

pública de programas sociales selectivos principalmente, aunque no exclusivamente, de los típicos de la red de protección social. No obstante, para que su labor tenga más impacto, debe reducir su atomizada oferta de servicios y aumentar la escala de los que mantenga, diseñados con visión integral y en concordancia con los tamaños de la población meta.

Dos tareas adicionales debe cumplir el IMAS. Por una parte, debería tener la capacidad técnica necesaria para darle seguimiento a la magnitud, características y ubicación geográfica detallada de la pobreza, incluyendo la elaboración de mapas y su actualización. Por otra parte, puede asesorar y apoyar al resto de instituciones que ejecutan políticas sociales de carácter selectivo, en los mecanismos de selección de beneficiarios. Sin que ello implique necesariamente el uso generalizado del sistema de selección del IMAS, si es conveniente universalizar el uso de la ficha de información social (FIS) para recoger una información mínima y uniforme sobre cada beneficiario efectivo de los programas selectivos. Esta información sería incorporada al SIPO (Sistema de Información de la Población Objetivo) con el fin de arribar a una base global sobre beneficiarios efectivos de las políticas selectivas. Con ello se podría conocer y darle seguimiento por grupo familiar, la oferta de servicios a los que está teniendo acceso. Problemas de cobertura y caducidad, típicos de estos sistemas de información, tornan al SIPO menos adecuado como base de datos de la población pobre del país (lista de pobres) de la cual se puedan extraer los beneficiarios para nuevos programas (CEPAL, 1994).

Financiamiento

El financiamiento de la estrategia de combate a la pobreza involucra todos los recursos públicos pues corresponde a la estrategia nacional. Como se ha señalado, ello implica un verdadero pacto fiscal, tanto del lado de la asignación del gasto como del lado del financiamiento de ese gasto, con una efectiva participación ciudadana en las etapas de determinación de fuentes, recolección, asignación y ejecución de los fondos. Es un error por lo tanto, limitar la atención del financiamiento de la estrategia al gasto social y más aún al gasto social selectivo. Tan importante es para la estrategia lo que se gasta en el Ministerio de Hacienda, en los servicios de recaudación o control del gasto, como lo que gasta el Ministerio de Transportes en infraestructura, así como lo asignado por Ministerio de Salud para los

centros infantiles o por el Ministerio de Educación para el funcionamiento de las escuelas. Como esfuerzo de largo plazo hay que aprovechar la capacidad a largo plazo de los gobiernos y sustentarse entonces en los recursos presupuestarios ordinarios de estos (PNUD, 2000).

Ello no implica desconocer el importante papel que juega el FODESAF en el financiamiento de las políticas sociales selectivas. Se ha indicado que el ingreso que obtienen los pobres por el acceso a estos programas equivalen a una cuarta parte del ingreso que adquieren vía gasto social y este último representa cerca de la mitad de su ingreso total. Como fondo destinado a financiar programas dirigidos a los grupos pobres, lo primero que debe buscar la estrategia es que estos recursos lleguen efectivamente a los grupos pobres. Distintos estudios muestran que ello no es así, en algunos casos promovido por legislaciones posteriores (como el bono de vivienda), en otros casos por los diseños originales de los programas (como comedores escolares) y en otros por deficiencias en los sistemas de selección sumado a prácticas clientelistas (como las pensiones no contributivas). Garantizar un adecuado enfoque de sus recursos requiere de una fuerte decisión política y en no pocos casos hasta de reformas legales.

El financiamiento del FODESAF a partir de impuestos de afectación específica, si bien ha reducido la vulnerabilidad de los recursos a las crisis fiscales no la ha evitado del todo. En particular el financiamiento proveniente del impuesto sobre las ventas ha sido el más vulnerable. En el decenio de los noventa se ha girado al Fondo solo cerca del 60% de lo que le corresponde y la deuda acumulada en ese lapso equivale a dos veces el presupuesto anual de fondo. No obstante, las propuestas de reforma planteadas en términos de desligar el financiamiento de su fuente para definirlo en términos de un porcentaje del gasto público o del PIB no harían más que aumentar su vulnerabilidad. Financiamientos de este tipo, como el de FOSUVI en el pasado y los del PANI e INAMU en el presente confirman esta mayor vulnerabilidad. Ni siquiera el establecimiento de ese presupuesto como norma constitucional (6% del PIB para educación) parece suficiente para reducir la vulnerabilidad.

La inflexibilidad creciente en la asignación de los recursos del FODESAF por la distribución de porcentajes por medio de legislaciones especiales es otro problema que enfrenta el Fondo. Ya se ha señalado que en este campo no existe una respuesta única y que la gravedad del problema depende del

tipo de programa financiado. Los programas promocionales que apoyan la creación de capital humano en los niños, atienden problemas estructurales y su financiamiento debe ser estable. Los que apoyan la capacidad de producción de los adultos tienen fuentes alternativas de financiamiento, los asistenciales implican en su mayoría compromisos de largo plazo y por ende financiamiento estable y los compensatorios requieren que se cuente con un margen de maniobra adecuado. Un Fondo prácticamente distribuido por leyes le imprime inflexibilidad pero le garantiza continuidad a las políticas y programas.

En este escenario, parece menos necesario el establecimiento de una "Junta Directiva" que se encargue de su dirección y vele por la continuidad de las políticas. No obstante, lo que si no resulta aceptable es que la asignación de montos específicos desligue al ente financiado de la obligación de rendir cuentas sobre el uso de estos recursos y reformas legales o políticas parecen necesarias. Con estas reformas, aunque el Fondo siga asignado por ley, el papel de la Junta Directiva adquiere pertinencia y abre de paso una instancia para que los pobres se puedan hacer oír.

Rendición de cuentas

Se ha indicado que la estrategia demanda del uso eficiente y eficaz de los recursos, con independencia de su origen, y que para ello se requieren sistemas de información pertinentes y efectivos sistemas de seguimiento y evaluación. Si bien es cierto que desde 1994, MIDEPLAN viene trabajando en un Sistema Nacional de Evaluación y se ha legislado para incorporar la rendición de cuentas, lo cierto es que aún existen grandes debilidades en las herramientas de evaluación y monitoreo. A pesar de que como parte del Sistema Nacional de Evaluación las instituciones establecen acciones a llevar a cabo, los recursos necesarios para ello y se acompañan de auditorias de acciones y ejecución presupuestaria, lo cierto es que poco se llega a saber de los resultados en términos de los efectos directos o impactos alcanzados en la población.

La debilidad de estos instrumentos, al no permitir ni a la población usuaria ni la ciudadanía en general, saber en que medida los programas ejecutados alcanzan los objetivos sustantivos que proponen en torno a

la mejora del bienestar social, hace fallar la rendición de cuentas pues la participación ciudadana no puede darse con la efectividad deseada para propiciar la transparencia de la gestión pública y el mejoramiento de la calidad de los programas. Para activar la voz de los pobres, estos mecanismos de evaluación y seguimiento deben mejorar sensiblemente. Ello es particularmente grave en el caso del FODESAF, pues no tiene ni la capacidad técnica ni legal, ni el peso político para realizar los diagnósticos y las evaluaciones de los programas que financia. No obstante, en este último caso cabe resaltar los recientes esfuerzos por establecer auditorias de calidad (Fallas, 2000).

24.6. CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas anteriores se ha buscado ofrecer un conjunto de elementos que pueden ser de utilidad a la hora de iniciar una discusión nacional en torno a la mejor manera de enfrentar el flagelo de la pobreza. Las ideas principales que se han tratado de trasmitir son, por una parte, que es necesario una concepción y medición amplia de la pobreza, para lo cual se ofrece una aproximación conceptual y metodológica, y por otra parte, que una estrategia de combate a la pobreza es en realidad una estrategia de desarrollo del país y no solo un componente de esta.

Planteada la estrategia en esos términos, se propone su objetivo general y se sugieren una serie de principios orientadores. A partir de ahí se proponen las principales áreas que se pueden considerar, cada una atendiendo a las dimensiones identificadas de la pobreza. Al interior de cada área se sugieren un conjunto de subáreas de intervención y dentro de ellas se identifican políticas a manera de ejemplo, tratando de asociarlas con políticas en ejecución y de identificar también los principales desafíos. Esta enumeración no busca ser exhaustiva ni se intenta un inventario de la acción estatal actual. La idea es mostrar los tipos de políticas que pueden incorporar cada componente con miras a facilitar la discusión. Se concluye con algunas acotaciones sobre el marco institucional necesario para desarrollar esta estrategia.

Obviamente la discusión debe contemplar todo lo planteado iniciando con cuestionar las ideas principales que se han tratado de trasmitir. Pero esta

discusión además debe incluso avanzar mucho más. Una vez alcanzado un acuerdo sobre los alcances de la estrategia, es necesario avanzar en la discusión de las políticas específicas, incluyendo elementos de gestión y de organización institucional. Para ello, es importante involucrar en el proceso no solo a la clase política y la sociedad civil, en particular a los grupos pobres, sino además a los técnicos que han estado o están a cargo de programas estatales, sociales o económicos, y que repercuten directamente sobre el bienestar de los más pobres.

BIBLIOGRAFÍA

Altimir, Oscar. (1979). *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No 27. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Banco Mundial (BM). (2000a). *World Development Report 2000/2001*: Attacking Poverty. Washington D.C., U.S.A: Oxford University Press.

Banco Mundial (BM) (2000b). Our Dream: A *Wordl Free of Poverty*. Washington D.C., U.S.A: Oxford University Press.

Banco Mundial (BM) (1999). *Building Poverty Reduction Strategies in Development Countries*. Washington D.C., U.S.A: Documento interno del Banco Mundial no publicado.

Banco Mundial (BM) (1997). *Costa Rica: Identifying the Social Needs of the Poor. An Update*. Department Latin America and Caribbean Region. Reporte No. 15449-CR. Washington D.C., U.S.A: Banco Mundial.

Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (BM/FMI/ONU/OCDE). (2000). 2000: *Un Mundo mejor para Todos. Consecución de los objetivos del desarrollo internacional*. Versión electrónica en ¨[WWW.paris21.org/betterworld/].

Barahona, Manuel; Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. (1999). *"La política social costarricense y las reformas económicas 1983 – 1997"*. En Carlos Conejo, Henry Mora y Juan R. Vargas (compiladores): Costa Rica hacia el siglo XXI: balance de las reformas económicas 1983 – 1998. Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. (1995). *La pobreza en Costa Rica: concepto, método y medición*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2000a). *La Brecha de la Equidad: Una segunda evaluación*. Santiago, Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2000b). *Panorama Social de América Latina: 1999-2000*. Santiago, Chile: CEPAL.

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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).(1994). *Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN*. Documento LC/R.1476. Santiago, Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1991). *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta.* Serie Estudios e informes de la CEPAL No. 81. Santiago, Chile: CEPAL.

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). (2000). *Directrices del Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre Reducción de la Pobreza.* Volumen I. Borrador de discusión presentado a la Cuarta Reunión del Grupo de Aplicación. OCDE, París.

De los Ríos, Rebeca. (1988). P*obreza, Necesidades Básicas y Estrategias de Sobrevivencia Familiar: El caso de la Región Central de Costa Rica.* Tesis no publicada presentada para optar al grado de Maestría en Demografía en la subsede de CELADE en San José, Costa Rica.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEC). (1996). *Principales resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiple*s. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.

Fallas, Helio. (2000). *Sistema de Auditoría de la Calidad de los Programas Sociales.* San José, Costa Rica: PNUD.

Fields, Gary. (1980). *Poverty, Inequality and Development*. Nueva York, U.S.A.: Cambrigde University Press.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (1993). *El Estado de la Pobreza Rural en el Mundo: La situación en América Latina y el Caribe.* Roma, Italia: FIDA.

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.

Grynspan, Rebeca y Dennis Meléndez. (1999). E*l 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.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). (1986). *Efectos Distributivos del Gasto Público Social.* San José, Costa Rica: Documento mimeografiado.

Marenco, Leda; Ana M. Trejos; Juan Diego Trejos y Marianela Vargas. (1998). *Del Silencio a la Palabra: Un modelo de trabajo con las mujeres jefas de hogar.* San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica – PNUD.

Martínez, Juliana y Mauricio Castro. (2000). *Reformas de salud en Costa Rica: ¿Está la reforma amenazando los principios de universalidad, equidad y solidaridad del sistema?.* San José, Costa Rica: Documento mimeografiado.

Morley, Samuel y Carlota Álvarez. (1992). *Poverty and Adjustment in Costa Rica.* Documento de Trabajo No. 123. Washington, D. C., U.S.A.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Narayan, Deepa. (2000). *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?.* Madrid, España: Ediciones Mundi-Prensa para el Banco Mundial.

Piñera, Sebastián. (1979). *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?.* Santiago, Chile: CEPAL

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997.* Madrid, España: Mundi-Prensa Libros, S. A. Para el PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2000). S*uperar la Pobreza Humana: Informe del PNUD sobre la Pobreza 2000*. Nueva York, Estados Unidos de América: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rama, Germán. 1994. *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.

Rodríguez, Adrián y S. Smith. 1994. *"A comparison of Determinants of Urban, Rural and Farm Poverty in Costa Rica"*. World Development, Vol. 22(3): 381-397.

Sauma, Pablo. 2000. *"Aportes para una estrategia de reducción de la pobreza en Costa Rica"*. Informe final no publicado preparado para el proyecto regional del PNUD/IPEA denominado Determinantes de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica.

Sauma, Pablo y Juan Rafael Vargas. 2000. *"Liberalización de la balanza de pagos en Costa Rica: Efectos en el mercado de trabajo, la desigualdad y la pobreza"*. Informe final no publicado preparado para el proyecto regional del PNUD/CEPAL/BID titulado Liberalización de la balanza de pagos en América Latina y el Caribe: efectos en el empleo, la distribución y la pobreza.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 1999. *El gasto público y los servicios sociales básicos en Costa Rica: un análisis en el marco de la iniciativa 20/20*. En Enrique Ganuza, Arturo león y Pablo Sauma (Compiladores):. Gasto Público en servicios sociales básicos en América Latina y el caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Santiago, Chile: PNUD/UNICEF/CEPAL.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 1990. *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica: 1977 – 1986*. Documento de Trabajo No. 132. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Sauma, Pablo y Leonardo Garnier. 1998. *Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica*. En Enrique Ganuza, Lance Taylor y

Samuel Morley (Compiladores):. Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros S.A. para el PNUD/BID/CEPAL.

Sauma, Pablo; Carmen Camacho y Manuel Barahona. (1997). *Percepciones sobre la pobreza en Comunidades pobres de Costa Rica.* San José, Costa Rica: MIDEPLAM – Banco Mundial – Ruta Social.

Seligson, Mitchel, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos. (1997). *Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas.* En José V. Zevallos (editor): Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador: PNUD/

Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom.* Nueva York, U.S.A.: Knopf

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.

Sojo, Ana. (2000). *Reformas de Gestión en Salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica.* Serie Políticas Sociales No. 39. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Sojo, Carlos. (1997). *Los de en medio.* San José, Costa Rica: FLACSO

Taylor-Dormond, Marvin. (1991). *El Estado y la Pobreza en Costa Rica.* Revista de la CEPAL, No. 43(abril), pp:131-148.

Trejos, Juan Diego. (2000a). *Cambios distributivos durante las reformas económicas 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 de la Universidad de Costa Rica/CEPAL.

Trejos, Juan Diego. (2000b). *La evolución de la pobreza en Costa Rica durante el decenio de los noventa.* San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en

Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. En proceso de publicación.

Trejos, Juan Diego. (2000c). *Reformas Económicas y Formación de Capital Humano 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 de la Universidad de Costa Rica/CEPAL.

Trejos, Juan Diego. (2000d). *La mujer microempresaria en Costa Rica: años 90*. Cuadernos de Trabajo No. 5. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa de Costa Rica (PRONAMYPE) y Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas (PROMICRO/OIT).

Trejos, Juan Diego. (1999). L*a microempresa de los noventa en Costa Rica.* Cuadernos de Trabajo No. 2. San José, Costa Rica: Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa de Costa Rica (PRONAMYPE) y Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas (PROMICRO/OIT).

Trejos, Juan Diego.(1995a). *Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza: instituciones, programas y recursos.* En Dagmar Raczynski, editora: Estrategias para Combatir la Pobreza en América latina: Programas, Instituciones y Recursos. Santiago, Chile: CIEPLAN/BID.

Trejos, Juan Diego. (1995b). *La pobreza en Costa Rica: una síntesis cuantitativa.* Documento de Trabajo No. 163. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Trejos, Juan Diego. (1990). *Pobreza y Política Social en Costa Rica.* Documento de Trabajo No. 1 del Proyecto Regional de Superación de la Pobreza en América Latina. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Trejos, Juan Diego y Nancy Montiel. (1999). *El capital de los pobres en Costa Rica: acceso, utilización y rendimiento*. El Trimestre Económico, Vol. LXVI (3), No. 263, Julio-setiembre, p: 553-618.