serie

CUADERNOS DE DESARROLLO HUMANO

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

Reducir la pobreza en COSTA RICA es posible

Propuestas para la acción

serie

CUADERNOS DE DESARROLLO HUMANO

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

Reducir la pobreza en COSTA RICA es posible

Propuestas para la acción

339.46
P738r Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD
Reducir la pobreza en Costa Rica es posible: Propuestas para la acción / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. – 1 ed. – San José, C.R. : PNUD, 2014.
62 p. : il. ; 28 X 22 cm. (Serie : Cuadernos de Desarrollo Humano)

ISBN: 978-9968-794-66-4

1. Pobreza. 2. Costa Rica – Condiciones Sociales. 3. Política Social. I. Título.

Serie Cuadernos de Desarrollo Humano
I-2014 Reducir la pobreza en Costa Rica es posible Propuestas para la acción

Derechos de propiedad intelectual © 2014
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Costa Rica (PNUD-Costa Rica)
ISBN: 978-9968-794-66-4

Diseño y diagramación: Clara Ines Angarita - Alajuela, Costa Rica
Impreso en Grupo Nación

Está autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación con propósitos educativos y sin fines de lucro, sin ningún permiso especial del titular de los derechos, con la condición de que se indique la fuente.

PNUD-Costa Rica agradecerá que se les remita un ejemplar de cualquier texto elaborado con base en la presente publicación.

El contenido de esta publicación no refleja, necesariamente, las opiniones o políticas de PNUD-Costa Rica, o de sus organizaciones contribuyentes.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica
Informe Nacional de Desarrollo Humano / Red Nacional de Desarrollo Humano
Dirección: Oficentro La Virgen 2, de la Embajada Americana
300 m. sur y 200 m. sureste, Pavas, San José, Costa Rica.
Teléfono (506) 2296-1544, Fax (506) 2296-1545
http://www.pnud.or.cr - E-mail: registry.cr@undp.org

serie
CUADERNOS DE
DESARROLLO HUMANO

PNUD
Al servicio
de las personas
y las naciones

I-2014

Reducir la pobreza en Costa Rica es posible

Propuestas para la acción

Equipo de trabajo

Representante Residente
Yoriko Yasukawa

Representante Residente Auxiliar
Kryssia Brade Jiménez

Oficiales de Programa
Gabriela Mata Marín
Gerald Mora Muñoz

Autores de la investigación
Pablo Sauma Fiat
Juan Diego Trejos

Oficial de Comunicación
Danilo Mora Díaz

Un agradecimiento especial al señor Armando Ortuño Yañez
por sus contribuciones en la edición del presente documento.

Índice

PRESENTACIÓN 7

INTRODUCCIÓN 9

1. Principales características de los hogares y población pobre del país 11

1.1. Evolución de la pobreza en Costa Rica 11

1.2. Características de los hogares y la población pobre por ingresos 13

1.3. Características de los hogares pobres por NBI 19

1.4. Medición integrada de la pobreza 23

1.5. Un resumen: caracterización general de los hogares y la población pobre 24

2. Principales determinantes de la pobreza/reducción de la pobreza 27

2.1. El papel de las transferencias en efectivo y la reducción de la pobreza 27

2.2. Consideraciones sobre el efecto de algunos programas en las NBI 32

2.3. Pobreza y mercado laboral 33

2.3.1. Inserción laboral y pobreza 34

2.3.2. Impacto de satisfacer los faltantes en materia laboral de los pobres 40

3. Propuestas para lograr en el corto plazo reducciones sostenidas en la pobreza 43

3.1. Las políticas sociales 43

3.1.1. Políticas/programas sociales selectivos 44

3.1.2. Políticas/programas sociales universales 45

3.2. Las políticas sobre el mercado de trabajo 47

3.2.1. Contexto macroeconómico 47

3.2.2. Políticas sobre el mercado de trabajo 48

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 51

ANEXO ESTADÍSTICO 55

Presentación

El presente estudio busca responder a la pregunta, ¿es posible reducir la pobreza en Costa Rica? Es una pregunta que ha preocupado, incluso obsesionado a líderes políticos, funcionarios públicos, académicos y a la sociedad en su conjunto a lo largo de varios años, y más aún frente al estancamiento del nivel de pobreza durante las últimas dos décadas. Con el fin de contestar esta pregunta, el estudio analiza quiénes son las personas pobres, dónde están y cuáles son las características de los hogares pobres. Luego examina cómo han incidido los programas sociales del Estado y las condiciones de empleo en los hogares pobres y no pobres para identificar los nudos críticos en el esfuerzo de combatir la pobreza.

En base a este análisis, cómo se puede ver en el título, la respuesta a la que llega el estudio es: sí es posible reducir la pobreza en Costa Rica. Para lograr este objetivo, el estudio propone algunas alternativas de acción orientadas a lograr resultados en el corto plazo, tanto en el ámbito de la política social como de la política económica.

En cuanto a la identificación y caracterización de las personas y hogares pobres, el estudio parte de la premisa de que la pobreza es un fenómeno complejo, con múltiples causas, manifestaciones y consecuencias. Se asocia principalmente –como lo manifiestan las propias personas que la padecen (entre otros: Sauma, Camacho y Barahona, 1997)– con la insuficiencia de dinero para poder atender al menos las necesidades básicas de todos y cada uno de los miembros de la familia; pero hay otras conceptualizaciones de pobreza que incorporan dimensiones adicionales, entre las que destaca el denominado 'Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)', que considera la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas materiales.

El estudio intenta ubicar geográficamente y también caracterizar los hogares según niveles de ingreso y grado de satisfacción de necesidades básicas, composición por edad de las familias, tipo de ocupación y otros criterios. Luego analiza la incidencia de diversos tipos de programas sociales y acceso al empleo de diferentes características, incluso a través de simulaciones utilizando diversas variables, con el fin de identificar los factores determinantes de la pobreza y los obstáculos específicos a la reducción de la misma.

Finalmente, el estudio plantea distintas alternativas para superar estos obstáculos, tanto en el ámbito de los programas sociales como de la política económica. Entre otras opciones, propone medidas para aumentar el impacto de las transferencias en efectivo a las familias pobres, universalizar los servicios esenciales como la educación y la salud, a la vez mejorando su calidad, y para la generación de más empleo en mejores condiciones.

Estas propuestas en gran parte buscan construir sobre las políticas y programas existentes, rescatando y fortaleciendo lo positivo y corrigiendo las deficiencias. Sin embargo, como ya lo mencionamos, para construir una sociedad que verdaderamente incluya y valore de manera igual a todos y a todas, nos parece que estas medidas por sí solas son insuficientes.

Nos parece primordial plantear como metas explícitas de país la erradicación de la pobreza y la desigualdad con la claridad de que esto a su vez significaría garantizar el derecho a un empleo y un ingreso digno, a la salud y la educación de calidad y otras condiciones para una vida digna para todos y todas. Teniendo estas metas como norte, será necesario orientar todas las políticas relevantes, tanto en el ámbito social como económico, en función de ellas: es decir, no solo las políticas sociales y de empleo sino

las políticas en materia fiscal, de agricultura, de industria, de comercio interno y externo. Y esto a su vez requerirá un amplio proceso de diálogo y construcción de acuerdos tanto sobre las metas como el camino para llegar a ellas. No será un proceso ni sencillo ni fácil.

Pero como el mismo estudio señala, Costa Rica, a lo largo de su historia, ha venido logrando enormes avances en la reducción de la pobreza y en la ampliación de acceso a servicios sociales como producto de una decisión colectiva y sostenida de la sociedad en su conjunto. Incluso en las últimas décadas, más allá del estancamiento de la pobreza de ingresos, ha logrado avanzar significativamente en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Confiamos en que, Costa Rica será capaz de asumir el reto de dar un salto, construyendo sobre estos logros.

Yoriko Yasukawa
Representante Residente
PNUD-Costa Rica

Introducción

Desde la perspectiva de la insuficiencia de ingresos, luego de una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza entre mediados del siglo pasado y finales de la década de los años setenta, la crisis económica de principios de los años ochenta produjo un retroceso en la materia, y no fue hasta 1994 en que se retornó a los niveles previos; sin embargo, a partir de ese año el país muestra un estancamiento en la incidencia del flagelo. En el caso de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el país muestra avances, como lo reflejan los resultados de los censos de población de los años 1984, 2000 y 2011, con una reducción en el porcentaje de hogares con al menos una necesidad insatisfecha en lo referente a acceso al conocimiento, acceso a albergue digno, acceso a una vida saludable, y acceso a otros bienes y servicios.

Tomando en cuenta que entre 1994 y el 2013 la economía ha crecido en promedio a una tasa del 4,5% anual, que existe una amplia institucionalidad pública para atender este flagelo y que el país invierte una parte importante de los recursos del gobierno en programas para el combate a la pobreza, resulta importante identificar algunas alternativas viables de acción para lograr, en el corto plazo, reducciones significativas y sostenidas en la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos, sin dejar de incidir favorablemente sobre la pobreza por NBI.

Por ello, el objetivo principal del estudio consiste en identificar las posibles causas del estancamiento en la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos, e identificar alternativas de política para lograr avances en su reducción, incluyendo en este último caso la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este documento consiste en tres capítulos: En el primero se incluye una caracterización de los hogares y población pobre del país, incluyendo aspectos como el lugar de residencia, estructura demográfica, ciclo de vida del hogar, inserción al mercado de trabajo, acceso a programas sociales, etc.

En el segundo se identifican los aspectos económicos y sociales (estructura productiva, mercado de trabajo, educación, programas sociales, etc.) que inciden en la pobreza de la población. A partir de la caracterización anterior, se profundiza en la identificación y análisis de los principales determinantes de la pobreza (por ingresos y NBI), así como el papel del acceso/no acceso a los programas sociales sobre esa situación (acceso efectivo, impacto en los ingresos, etc.).

Finalmente, en el tercero se identifican alternativas de política para lograr reducciones sostenidas en la pobreza en el corto o mediano plazo.

1.

Principales características de los hogares y población pobre del país

En este capítulo se presenta una caracterización de los hogares y población pobre del país, incluyendo aspectos como el lugar de residencia, estructura demográfica, inserción al mercado de trabajo, y otros.

1.1. Evolución de la pobreza en Costa Rica

Con una perspectiva de largo plazo, Costa Rica ha sido exitosa en la reducción de la pobreza. En primer lugar, cuando este fenómeno se concibe como la insuficiencia de ingresos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas (recuadro 1), hay una fuerte reducción de la incidencia entre mediados y finales del siglo pasado (aunque luego un estancamiento de 20 años).

La evolución de la pobreza por ingresos: estancamiento desde mediados de los 90

La primera estimación disponible para el país indica que en 1961 un 51% de los hogares se encontraban en situación de pobreza (Piñera, 1978). Según el mismo autor, para 1971 la incidencia del fenómeno se había reducido a 39%, y una estimación posterior, para 1977, indica cerca de una cuarta parte de los hogares en situación de pobreza. Como señalan Céspedes y Jiménez (1995: 50): *"esta importante reducción de la pobreza está asociada al acelerado crecimiento económico ocurrido durante el período. Entre los determinantes importantes del crecimiento de la economía en el largo plazo, deben mencionarse el papel desempeñado por la evolución histórica del marco institucional costarricense y los mecanismos de integración del mercado, que coadyuvaron a una mayor acumulación de capital físico y humano y a un incremento de la productividad de los recursos disponibles. Así, entre 1950 y 1980 la fuerza de trabajo se triplicó, aumentando el tamaño del mercado local y acrecentando la disponibilidad de recursos humanos para el crecimiento económico. Inicialmente, este incremento de la fuerza de trabajo estuvo acompañado por la expansión de la frontera agrícola..."*

Aunque no hay estimaciones disponibles, se debe esperar que la incidencia de la pobreza haya bajado aún más en 1978 y 1979,

Recuadro 1

Mediciones complementarias de la pobreza

La pobreza puede ser medida desde dos puntos de vista: por insuficiencia de los ingresos monetarios de las personas/hogares y de las necesidades básicas.

Las estimaciones de pobreza por insuficiencia de ingresos comparan el ingreso per cápita de los hogares con el costo también per cápita de satisfacción de un grupo de necesidades básicas.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) consiste en identificar directamente las carencias de los hogares en ciertas necesidades básicas como puede ser acceso a agua potable, electricidad, una vivienda digna, conocimiento, consumo, etc.

afectando a poco más del 20% de los hogares, pues las tasas de crecimiento económico se mantuvieron relativamente altas en esos años.

Sin embargo, los años siguientes muestran el fuerte impacto de la crisis económica que afectó al país. En 1982 la caída en el PIB real fue de -7,3%, la tasa de subutilización total (desempleo abierto más los subempleos visible e invisible) alcanzó 23,8%, y la inflación fue de 81,8%. Como resultado, la incidencia de la pobreza comenzó a aumentar, llegando a afectar a más de la mitad de los hogares en 1982 (54,2% y 20,8% la pobreza extrema –gráfico 1–).

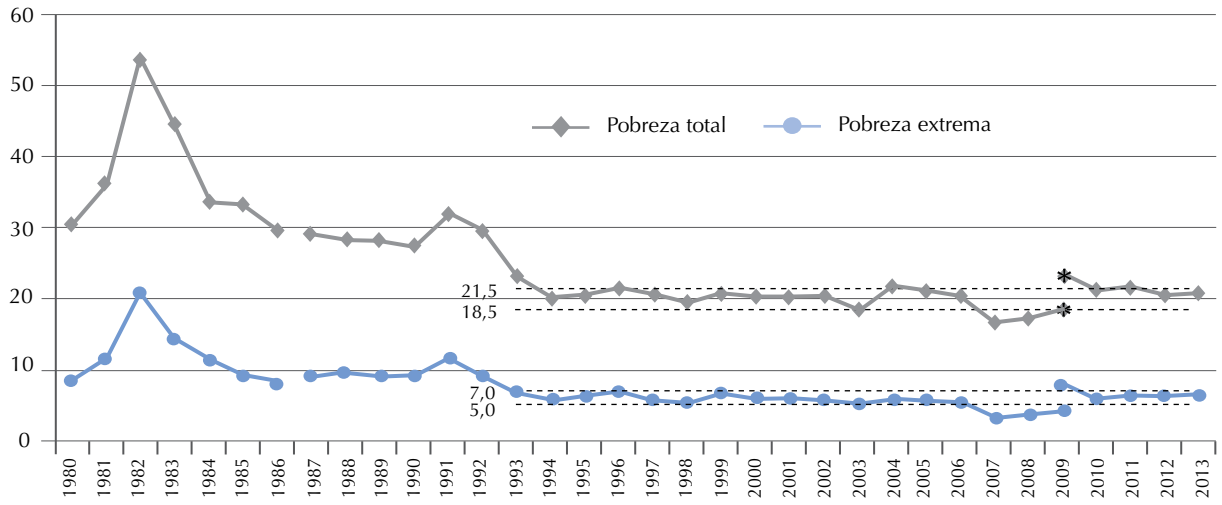
A partir de 1982 la prioridad inmediata de la política económica fue el restablecimiento de la estabilidad y durante el resto de los años de la década de los ochenta y principios de los noventa la reactivación económica, que implicó una serie de ajustes y reformas que llevaron a la definición de un nuevo estilo o modelo de crecimiento económico, vigente hasta la fecha, basado en la expansión de las exportaciones, la liberalización de las políticas comerciales, y reformas al sistema financiero y el aparato estatal. En ese periodo, los niveles de incidencia de la misma se redujeron gradualmente, y a partir de 1986 retornan a los niveles mostrados al inicio de la crisis (cerca de 30% la pobreza total y 9% la extrema).

En 1991 hay una recesión económica que impacta negativamente la pobreza (la pobreza total aumenta a casi 32% y la extrema poco menos de 12%), no obstante superada la misma continúa el proceso de reducción de la pobreza, hasta alcanzar una incidencia de 20% en el caso de la pobreza total y poco menos de 6% en la extrema (gráfico 1).

A mediados de la década de los años noventa se profundiza en la consolidación del nuevo modelo económico que, sin embargo, resulta en un estancamiento de la pobreza en los niveles logrados en 1994. Durante 20 años, de 1994 a 2013, la incidencia de la pobreza total se ha mantenido en 20% (+/-1,5 puntos porcentuales) y 6% de pobreza extrema (+/-1 punto porcentual), con variaciones ligeramente superiores e inferiores en los años 2007 y 2009 por causas coyunturales[1].

Gráfico 1

Incidencia de la pobreza por ingresos, 1980-2013. Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva



Fuente: Las estimaciones para 1980-1986 fueron realizadas por Sauma y Trejos (s.f.) a partir de la Encuesta de Hogares, Empleo y Desempleo de los años respectivos considerando únicamente los ingresos laborales de los hogares; mientras que las de los demás años corresponden a las estimaciones del INEC, considerando los ingresos totales de hogares (laborales y no laborales), a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (1987-2009) y la Encuesta Nacional de Hogares (experimental 2009 y definitivas 2010-2013).

1 El 2007 es la culminación de un proceso de varios años de crecimiento económico alto y sostenido, y en 2009 el país sufrió el embate de la crisis internacional. Como señala Sauma (2008): *"el proceso de reducción en la incidencia de la pobreza inició desde el 2005, con una disminución de 0,5 puntos porcentuales respecto al año anterior (al pasar de 21,7% en 2004 a 21,2% en 2005), luego 1 punto porcentual en 2006 (al bajar hasta 20,2%), y 3,5 puntos porcentuales más en el 2007 (hasta 16,7%), para una reducción total de 5 puntos porcentuales en 3 años... ese proceso de reducción está directamente asociado con los elevados niveles de crecimiento económico mostrados en el 2007 y los dos años previos (crecimiento del PIB de 5,9% o más), acompañados de aumentos en el empleo total y especialmente el formal, así como en los ingresos laborales; y en el año 2007 específicamente, con el impacto del aumento en las pensiones del Régimen no Contributivo, y en menor medida las becas del programa Avancemos".* Por su parte, en el año 2009 el país sufrió el embate de la crisis internacional que se comenzó a manifestar en la segunda mitad del 2008, la cual, al igual que las situaciones de recesión económica del pasado, resultan en mayores niveles de incidencia de la pobreza.

La descripción de la evolución de la pobreza por insuficiencia de ingresos hasta ahora realizada deja clara la estrecha y directa relación entre el desempeño económico y la incidencia de ese fenómeno (aunque también inciden factores sociales y demográficos, entre otros).

La evolución de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI): mejoras significativas en la última década

La pobreza engloba las carencias e insuficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas por parte de quienes la padecen. Mediante la estimación de la insatisfacción de algunas necesidades básicas (NBI) en particular, es posible complementar el panorama de la evolución de la pobreza en el país.

Por ejemplo, en lo que se refiere a la disponibilidad del servicio de agua entre la población, utilizando los censos de población y vivienda, en 1963 un 25,3% de los hogares no contaba con suministro por acueducto, pozo o fuente pública, cifra que se redujo a 13,8% para 1973, a 5,7% en 1984, a 4,7% en el 2000 y a 2,6% en el 2011. En el caso de la electricidad, según la misma fuente, en 1963 un 44,7% de los hogares no tenía electricidad, cifra que se redujo a 31,5% en 1973, a 15,5% en 1984, a 2,9% en el 2000 y a 0,5% en el 2011.

Esta tendencia se comprueba con la utilización de mediciones más comprensivas de las necesidades básicas, como las realizadas por Méndez y Trejos (2004) y Méndez y Bravo (2012). Esos autores determinaron cuatro dimensiones o, como ellos las denominan, "macronecesidades" prioritarias: acceso a albergue digno; acceso a vida saludable; acceso al conocimiento; y acceso a otros bienes y servicios.[2] Según las estimaciones de esos autores, el porcentaje de hogares con al menos una necesidad insatisfecha se reduce de 46,7% en 1984 a 36,1% en 2000 y a 24,6% en 2011.

En este caso se presenta un proceso sostenido de reducción entre 1984 y 2011, y con toda seguridad, si se contara con estimaciones comparables para las décadas de los años cincuenta a setenta del siglo pasado, el proceso de reducción sería más extenso en el tiempo. Pero lo más importante es que en los últimos años no se da el estancamiento que presenta la pobreza por ingresos.

1.2. Características de los hogares y la población pobre por ingresos

En esta sección se presentan las principales características de los hogares y la población pobre por insuficiencia de ingresos. La información se refiere al 2012 y proviene de la Encuesta Nacional de Hogares del mismo año (ENAHO 2012).

Más que la separación entre pobres y no pobres, se realiza en análisis para cuatro categorías:

- pobres extremos: aquellos cuyo ingreso per cápita no permite cubrir el costo de la canasta básica de alimentos;
- pobreza no extrema: aquellos cuyo ingreso per cápita supera el costo de la canasta básica de alimentos pero no alcanza la línea de pobreza;
- vulnerables a la pobreza: aquellos cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza, pero es igual o inferior a 1,4 veces la misma;[3]
- no pobres ni vulnerables a la pobreza: cuyo ingreso per cápita es superior a 1,4 veces la línea de pobreza.

En el 2012, un 6,3% de los hogares se encontraba en pobreza extrema, un 14,3% en pobreza no extrema, un 12,4% se encontraban en vulnerabilidad económica, y un 66,9% de los hogares no eran ni pobres ni vulnerables según los criterios definidos (cuadro 1).

Cuadro 1

Distribución porcentual de los hogares y población según condición, 2012.

	Hogares	Población
Total (%)	100,0	100,0
Pobres extremos	6,3	7,2
Pobres no extremos	14,3	16,3
Vulnerables	12,4	13,5
No pobres ni vulnerables	66,9	63,0

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

2 En el Apéndice 1 de este informe se incluyen los criterios de insatisfacción considerados por los autores, y las variables del censo utilizadas para la medición.

3 Este límite se determinó a partir de la situación recesiva de 1991, y corresponde a la línea de pobreza que tendría un impacto sobre la pobreza similar al de una recesión económica de mediana magnitud.

Si se considera la población, los porcentajes en pobreza y vulnerabilidad son mayores que los correspondientes a hogares, pues como se verá más adelante, esos hogares son más numerosos que los no pobres ni vulnerables.

Mayor incidencia de la pobreza en zonas rurales

La incidencia de la pobreza extrema y total, así como de la vulnerabilidad, es mayor entre los hogares que residen en zona rural que entre los urbanos. Como se aprecia en el cuadro 2, mientras que la pobreza extrema afectó a un 8,9% de los hogares rurales, fue de 4,8% entre los urbanos.

Debe tomarse en cuenta que en los últimos años el país ha sufrido un acelerado proceso de urbanización, y para el 2013 se estima que prácticamente dos de cada tres hogares del país (62,9%) residen en áreas urbanas. No obstante, la distribución de los hogares pobres no guarda la misma relación, y más de la mitad de los hogares en pobreza extrema (52,2%) residen en zonas rurales (cuadro 2).

Incidencia de pobreza por regiones

Por regiones, la incidencia de la pobreza extrema, la pobreza no extrema y la vulnerabilidad son mayores en las regiones Brunca

Cuadro 2

Incidencia de la pobreza por ingresos en los hogares y su distribución por zona, 2012. Porcentaje de hogares

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Incidencia por zona	100,0	6,3	14,3	12,4	66,9
Urbana	100,0	4,8	12,8	10,8	71,6
Rural	100,0	8,9	17,0	15,2	59,0
Distribución de la población por zona	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	62,9	47,8	56,0	54,7	67,3
Rural	37,1	52,2	44,0	45,3	32,7

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro 3

Incidencia de la pobreza por ingresos en los hogares y su distribución por región, 2012. Porcentaje de hogares

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Incidencia por región	100,0	6,3	14,3	12,4	66,9
Central	100,0	4,3	12,0	10,6	73,1
Chorotega	100,0	12,6	21,8	15,5	50,0
Pacífico Central	100,0	9,5	17,1	13,9	59,6
Brunca	100,0	12,9	21,8	16,1	49,2
Huetar Atlántica	100,0	8,8	17,4	17,6	56,3
Huetar Norte	100,0	8,1	16,5	16,0	59,4
Distribución por región	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	66,3	45,0	55,5	56,4	72,4
Chorotega	6,8	13,5	10,3	8,5	5,1
Pacífico Central	5,1	7,7	6,1	5,7	4,5
Brunca	6,2	12,7	9,5	8,1	4,6
Huetar Atlántica	10,1	14,0	12,2	14,2	8,5
Huetar Norte	5,5	7,1	6,4	7,1	4,9

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

y Chorotega que en las demás regiones del país (cuadro 3). En el otro extremo, la incidencia de estos fenómenos es menor en la región Central.

Sin embargo, dada la distribución espacial de la población y la fuerte concentración de población en la región Central, alrededor de la mitad de los hogares en pobreza, extrema pobreza y vulnerabilidad están ubicados en esa región. Es interesante también notar que el 55% de los hogares en extrema pobreza residen en las regiones periféricas; las mayores concentraciones de esta población se sitúan en la región Huetar Atlántica, Chorotega y Brunca. De las regiones periféricas es en Huetar Atlántica donde residen los porcentajes mayores de hogares en pobreza extrema, no extrema y vulnerabilidad (cuadro 3).

Los hogares con jefatura femenina tienen un mayor riesgo de ser pobres

Un tema relevante cuando se analiza la pobreza, es el de la jefatura femenina. Como se aprecia en el cuadro 4, a nivel nacional dos de cada tres hogares (65,4%) tienen jefatura masculina. Sin embargo, cuando se considera la situación de pobreza de los hogares, la proporción de mujeres jefas de hogar aumenta conforme aumenta la pobreza. Así, en el caso de los hogares en pobreza extrema la jefatura femenina alcanza 41,4%, en los pobres no extremos 37,8%, mientras que entre los vulnerables y no pobres ni vulnerables no hay diferencia, con un 33%.

Cuadro 4

Jefatura del hogar según situación de pobreza por ingresos, 2012. Cifras relativas

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Sexo del jefe de hogar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombre	65,4	58,6	62,2	66,9	66,4
Mujer	34,6	41,4	37,8	33,1	33,6
% de mujeres jefas por zona y región	34,6	41,4	37,8	33,1	33,6
Zona urbana	39,0	46,1	42,2	37,9	38,2
Zona rural	27,2	37,1	32,2	27,4	24,2
Región Central	35,7	43,0	37,4	35,1	35,1
Resto de las regiones	32,5	40,0	38,3	30,6	29,6
Edad promedio del jefe (años)	49,7	47,6	50,0	49,3	49,9
Educación promedio del jefe (años)	8,1	5,3	5,7	6,2	9,3

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Resulta importante destacar que aunque el incremento en la proporción de jefatura femenina en los hogares pobres (extremos y no extremos) se da tanto en área urbana como rural y en la región Central como en las demás regiones, el fenómeno es mayor en área urbana y en la región Central.

En lo referente a la edad promedio de los jefes, esta es menor en los hogares en pobreza extrema que en los demás hogares (cuadro 4), lo cual es un aspecto importante a considerar más adelante en este estudio.

A mayor educación del jefe de hogar, menor pobreza

En el caso de la educación, tal como se esperaba, el nivel educativo promedio de los jefes de hogar guarda una relación inversa con la situación de pobreza, es decir, a mayor nivel de pobreza, menor nivel educativo del jefe del hogar (cuadro 4). Hay cuatro años de educación de diferencia (5,3 y 9,3 años respectivamente) entre los jefes de los hogares en pobreza extrema y los jefes de los hogares no pobres ni vulnerables.

Hogares pobres: numerosos y con alta proporción de niños, niñas y adolescentes

Los hogares pobres (extremos y no extremos) y vulnerables son bastante más numerosos que los no pobres ni vulnerables (cuadro 5). No hay diferencias significativas en la composición por sexo, pero sí por edad. Además de más numerosos, los hogares en pobreza extrema tienen la mayor proporción de niños, niñas y adolescentes (43,6% del total de miembros), seguidos de los hogares en pobreza no extrema (39,3%), los vulnerables (34,6%), y solamente 21,7% en los no pobres ni vulnerables –además de que son menos numerosos.

Con la población adulta mayor se presenta una situación muy interesante, pues su presencia en los hogares en pobreza extrema es muy baja (5,5% de los miembros), y aumenta en los hogares en pobreza no extrema (8,6%) y es muy alta en los hogares vulnerables (9,4%). Como se verá en el próximo capítulo, este rasgo es relevante considerando que algunas de estas personas acceden a pensiones no contributivas que inciden en la pobreza del hogar.

La anterior composición de los hogares por edad se refleja en la denominada 'relación de dependencia demográfica', que muestra la relación entre la población dependiente (de 0 a 14 años y de 65 años y más) y la población en edad productiva (15 a 64 años). Esta relación aumenta conforme se agrava la pobreza, alcanzando 0,73 y 0,69 para los hogares en pobreza extrema y total respectivamente (cuadro 5).

No hay relación significativa entre pobreza y presencia de población nacida en el extranjero

Es de mucha importancia destacar que la presencia de población nacida en el extranjero no incide en los niveles de pobreza, con la única excepción –aunque no de forma significativa- de los hogares en pobreza extrema (cuadro 5).

Cuadro 5

Principales características demográficas de los hogares y la población según situación de pobreza por ingresos, 2012. Cifras absolutas y relativas

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Tamaño promedio del hogar (personas)	3,4	3,9	3,9	3,7	3,2
Población según sexo (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	49,1	48,1	47,7	48,1	49,7
Mujeres	50,9	51,9	52,3	51,9	50,3
Población según edad (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
de 0 a 6	9,3	15,2	13,6	11,6	7,0
de 7 a 12	9,6	16,2	14,0	12,0	7,2
de 13 a 17	9,0	12,2	11,7	11,0	7,5
de 18 a 64	63,5	50,9	52,1	55,9	69,6
de 65 y +	8,6	5,5	8,6	9,4	8,8
Relación de dependencia demográfica*	0,45	0,73	0,69	0,59	0,35
de la población infantil (0-14 años)	0,32	0,64	0,54	0,44	0,23
de la población adulta mayor (65 años y +)	0,13	0,10	0,15	0,15	0,12
% población nacida en el extranjero	8,4	9,2	8,4	8,6	8,2

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
* Es la relación entre la población dependiente (de 0 a 14 años y de 65 años y más) y la población en edad productiva (15 a 64 años).
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Significativa vinculación entre pobreza y condiciones de ocupación y de empleo

En lo referente a la participación en el mercado laboral, hay una relación inversa entre la tasa neta de participación de la población de 15-64 años y la situación de pobreza. Mientras esta tasa es de 71,6% en los hogares no pobres ni vulnerables (cuadro 6), se reduce a 47,6% en los hogares en pobreza extrema (51,7% en los hogares en pobreza no extrema y 57,1% en los vulnerables).

En los hogares en pobreza extrema, un poco más de la mitad de los miembros (52,4%) son inactivos, un 17,4% desocupados y solamente un 30,1% ocupados (cuadro 6). En los hogares en pobreza no extrema la situación es menos difícil: poco menos de la mitad son inactivos (48,3%), 8,4% desempleados y 43,3% ocupados. El desempleo tiene pues un fuerte impacto sobre la pobreza extrema. En los hogares vulnerables la situación cambia de forma bastante significativa, y en los no pobres ni vulnerables ya es muy diferente: prácticamente dos de cada tres miembros (68,4%) están ocupados.

Las tasas de desempleo abierto dan clara cuenta de la situación: 36,7% en los hogares en pobreza extrema, 16,2% en los hogares en pobreza no extrema, 11,3% en los vulnerables, y 4,5% en los no pobres ni vulnerables (cuadro 6).

Cuadro 6

Principales características de participación laboral de los hogares y la población según situación de pobreza por ingresos, 2012. Cifras relativas

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Condición actividad población 15-64 años (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	60,4	30,1	43,3	50,7	68,4
Desocupados	5,2	17,4	8,4	6,4	3,2
Inactivos	34,4	52,4	48,3	42,9	28,4
Promedio por hogar (personas de 15-64 años)					
Ocupados	1,4	0,7	1,0	1,2	1,6
Desocupados	0,1	0,4	0,2	0,2	0,1
Inactivos	0,8	1,2	1,1	1,0	0,7
Tasa neta de participación (15-64 años)	65,6	47,6	51,7	57,1	71,6
Tasa de desempleo abierto (15-64 años)	7,9	36,7	16,2	11,3	4,5
Relación de dependencia económica*	1,2	2,6	2,3	1,8	0,9

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
* Es la relación entre la población inactiva (incluyendo la población de 0 a 14 años y la de 65 años y más) y la población activa (ocupados más desempleados).
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

La relación de dependencia económica es la relación entre la población inactiva (incluyendo la población de 0 a 14 años y la de 65 años y más) y la población activa (ocupados más desempleados). Como se esperaba, esta relación es significativamente más elevada en los hogares pobres extremos y no extremos que en los vulnerables y aún más que en los no pobres ni vulnerables (0,9).

Los pobres ocupados mayormente en actividades primarias y secundarias, "cuenta propia" y subempleados

Los pobres extremos y no extremos de 15-64 años ocupados, tiene una participación muy elevada en la realización de actividades primarias (agropecuarias y pesca) y secundarias, a diferencia de los no pobres ni vulnerables, que se ocupan mayoritariamente en los servicios (cuadro 7).

Casi la mitad de los ocupados (47,8%) que forman parte de hogares en pobreza extrema se ocupan como cuenta propia, y un 45,8% como asalariados privados (incluyendo 13,9% correspondiente a servicio doméstico). Prácticamente no hay empleados públicos en esta situación. En el caso de los ocupados que forman parte de hogares en pobreza no extrema, aumenta la condición de asalaramiento (nuevamente casi sin empleados públicos), con una menor participación de cuenta propia (28,5%). La participación del trabajo por cuenta propia se reduce en los hogares vulnerables y aún más en los no pobres ni vulnerables, y aumenta la de los empleados públicos.

En el caso de la caracterización de los ocupados, se dispone información del subempleo visible, es decir, los ocupados que laboran menos de 40 horas semanales y están dispuestos y disponibles a completar esa jornada si consiguen trabajo. Como se aprecia en el cuadro 7, casi la mitad de los ocupados en hogares en pobreza extrema (47,4%) presentan este subempleo, y apenas un 9,8% de los no pobres ni vulnerables (26,7% en pobreza no extrema y 18,9% los vulnerables).

Los ocupados pobres: informales y con baja calificación

En lo que respecta a la calificación, evaluada aquí por el nivel educativo alcanzado (menos de secundaria completa y secundaria completa y más), tal como se esperaba, hay muy pocos ocupados calificados en los hogares en pobreza extrema (8,4%), pero el porcentaje comienza a crecer a medida que se reduce la pobreza, abarcando a poco más de la mitad de los ocupados (52,1%) de los hogares no pobres ni vulnerables (cuadro 7).

Mediante la informalidad laboral se pretende identificar aquellas ocupaciones no agropecuarias que se realizan con bajas dotaciones de capital humano y físico, lo que resulta en baja productividad e ingresos. Generalmente presentan características de precariedad laboral, como la ausencia de aseguramiento, ingresos por debajo del salario mínimo, jornadas laborales muy cortas o –en muchos de los casos– demasiado extensas, entre otras[4].

Utilizando esta aproximación, los ocupados que forman parte de hogares en pobreza extrema se insertan casi que en su totalidad en actividades informales no agropecuarias (65,6%) y agropecuarias (26,3%), con solamente un 8,1% en actividades formales no agropecuarias (cuadro 7). Reducciones en el nivel de pobreza se asocian con una mayor participación en actividades formales no agropecuarias, al punto que prácticamente dos de cada tres (63,6%) ocupados que forman parte de hogares no pobres ni vulnerables, lo hacen en actividades de ese tipo.

Los ingresos de los pobres: menor peso de los ingresos laborales y elevada importancia de las transferencias en efectivo entre los pobres extremos

Otro aspecto importante de conocer es el referente al origen de los ingresos de los hogares según situación de pobreza. Como se muestra en el cuadro 8, los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de los hogares del país, representando un

Cuadro 7

Principales características laborales de los ocupados de 15 a 64 años según situación de pobreza por ingresos, 2012. Porcentajes respecto al total de ocupados

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Sector de ocupación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario 1/	13,1	26,3	23,7	18,2	10,5
Secundario 2/	19,6	22,5	20,6	23,7	18,8
Terciario o servicios	67,3	51,1	55,7	58,0	70,7
Categoría ocupacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Asalariado privado (excl. serv. domést.)	55,9	31,9	54,1	63,2	56,1
Asalariado público	14,7	0,3	2,4	5,1	18,2
Servicio doméstico	6,7	13,9	11,0	9,6	5,4
Cuenta propia	17,9	47,8	28,5	18,6	15,3
Empleador	3,4	1,2	1,4	1,6	4,0
No remunerado	1,3	4,9	2,7	1,7	1,0
Calificación 3/	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
No calificados	56,4	91,6	86,3	80,2	47,9
Calificados	43,6	8,4	13,7	19,8	52,1
Segmento de ocupación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal no agropecuario	56,3	8,1	29,5	42,6	63,6
Informal no agropecuario	30,5	65,6	46,7	39,0	25,8
Agropecuario	13,2	26,3	23,7	18,3	10,6
Ocupados con subempleo visible 4/	13,6	47,4	26,7	18,9	9,8

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
1/ Incluye actividades agropecuarias y pesca.
2/ Incluye explotación de minas y canteras, industria manufacturera, construcción, y producción y suministro de electricidad y agua, así como el suministro de gas para el consumidor final.
3/ Se consideran calificados los trabajadores con educación secundaria completa o más.
4/ Ocupados que laboran menos de 40 horas semanales y están dispuestos y disponibles a completar esa jornada si consiguen trabajo.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

4 En este caso, se consideran como informales aquellos trabajadores ocupados en actividades no agropecuarias que laboran como asalariados o patronos en establecimientos de 5 empleados o menos –excluyendo los empleados públicos–, que trabajan como cuenta propia y no tienen educación universitaria (al menos un año), realizan servicio doméstico o trabajan sin remuneración. Todos los demás trabajadores no agropecuarios se consideran formales.

80,4% del total; sin embargo, su importancia relativa difiere por niveles de pobreza, en forma inversa, es decir, a medida que aumenta el nivel de pobreza se reduce la importancia relativa de este tipo de ingresos. Incluso, para los hogares en pobreza extrema representan menos de la mitad del total (44,5%), y un 69,4% para los hogares en pobreza no extrema (76,6% para los vulnerables).

Los ingresos no laborales incluyen la renta de la propiedad (alquileres, intereses y otros) y las transferencias monetarias y no monetarias (en especie). Las transferencias monetarias son el rubro más importante dentro de los ingresos no laborales, representando una quinta parte (19,6%) de los ingresos totales de los hogares. A su vez, las pensiones contributivas son el renglón más importante dentro de las transferencias monetarias, pues representan más de la mitad de las mismas y un 8,3% de los ingresos totales de los hogares (cuadro 8).

En el caso de los hogares en pobreza extrema, llama la atención la enorme importancia de las transferencias monetarias, específicamente en el rubro 'otras transferencias monetarias' (35,3% del ingreso total de estos hogares) y que incluye las transferencias en efectivo de diferentes programas sociales dirigidos a la pobreza, las cuales serán tratadas en el próximo capítulo.[5]

Para los pobres no extremos y los vulnerables (al igual que los no pobres ni vulnerables), como se ha mencionado, los ingresos laborales son la principal fuente, con un 69,4% o más del total. Las transferencias monetarias representan un 27,2% del ingreso total o menos.

Cuadro 8

Composición del ingreso de los hogares* según situación de pobreza por ingresos, 2012. Porcentajes respecto al ingreso total de los hogares

	Total	PE	PNE	V	NPNV
Composición ingreso de los hogares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ingresos laborales	80,4	44,5	69,4	76,6	81,4
ingresos no laborales	19,6	55,5	30,6	23,4	18,6
renta de la propiedad	4,6	0,4	0,8	1,2	5,0
transferencias monetarias	14,3	47,2	27,2	20,2	13,1
pensiones contributivas	8,3	3,8	8,2	7,8	8,4
pensiones no contributivas	0,7	8,1	5,3	3,4	0,3
otras transferencias monetarias	5,2	35,3	13,7	9,1	4,4
transferencias no monetarias	0,7	7,8	2,6	1,9	0,5

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
* Se consideran los ingresos sin ajuste por cuentas nacionales.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

1.3. Características de los hogares pobres por NBI

La medición de la pobreza realizada por Méndez y Bravo (2012), a partir del censo de población y vivienda del 2011, da una visión actualizada y con amplia cobertura nacional de la satisfacción de las necesidades básicas en cuatro dimensiones, como ya se ha mencionado: acceso a albergue digno; acceso a vida saludable; acceso al conocimiento; y acceso a otros bienes y servicios.[6]

El presente estudio no profundiza en el análisis de la insatisfacción en todos sus extremos territoriales[7], por lo que el énfasis se pone en las regiones, con algunas consideraciones al final en la dimensión cantonal.

5 Inicialmente se propuso analizar en este capítulo el acceso a los programas sociales, pero dada su fuerte vinculación con los determinantes de la pobreza, se consideró más adecuado incorporarlo en el siguiente capítulo.

6 Ver Apéndice 1 y cuadro A1 del anexo.

7 Esta estimación está disponible a nivel de región, provincia, cantón y distrito, lo cual la convierte en una herramienta de gran utilidad para la definición e implementación de acciones específicas para mejorar la satisfacción de las necesidades de la población con una perspectiva espacial.

Según esa medición, en el año 2011 un 24,6% de los hogares tenían al menos una NBI (cuadro 9 y más detalles en el cuadro A2 del Anexo Estadístico).

Cuadro 9

Comparación de la incidencia por tipo de NBI en los hogares, 2000 y 2011. Cifras relativas

	% de hogares		Diferencia (pp)
	2000	2011	
Total hogares con al menos una NBI	36,1	24,6	-11,5
con 1	24,2	18,8	-5,4
con 2 o más	11,9	5,8	-6,1
con 2	8,7	4,7	-4,0
con 3	2,6	1,0	-1,6
con 4	0,6	0,1	-0,5
Carencia albergue	14,7	9,3	-5,4
Carencia higiene	10,7	6,2	-4,5
Carencia conocimiento	15,2	8,3	-6,9
Carencia consumo	11,2	7,8	-3,4

Fuente: Méndez y Trejos (2004) y Méndez y Bravo (2012).

Como se aprecia en el cuadro 9, la importante reducción en la incidencia de las NBI entre los años 2000 y 2011, de 11,5 puntos porcentuales se explica por reducciones en todas las carencias. La mayor de ellas en el conocimiento –medida por los puntos porcentuales de reducción–, seguida por albergue, higiene y finalmente consumo. Hay que destacar también la importante reducción en la gravedad de la pobreza medida de esta forma, pues los porcentajes de hogares con 2, 3 y 4 carencias o necesidades insatisfechas también disminuyen.

Mayor incidencia de pobreza por NBI en zonas rurales

Para el caso específico del 2011, la incidencia de las NBI fue 19,8% en área urbana y 37,4% en área rural (hogares con al menos una NBI), no obstante en esta última área residen solamente un 40,8% del total de hogares en esa situación, mientras que un 59,2% lo hacen en área urbana.

La pobreza por NBI según regiones

El análisis por regiones muestra que la mayor incidencia la presentan las regiones Brunca y Huetar Atlántica, con 37% y 36,9% respectivamente de hogares en esa situación (cuadro 10), seguidos por la Huetar Norte (34,8%), y luego la Chorotega y la Pacífico Central (30,1% y 29,2% respectivamente), y finalmente la región Central, con la menor incidencia (18,9%).

Respecto a la incidencia, llama la atención la región Chorotega, que en el caso de la pobreza por insuficiencia de ingresos se ubica a la cabeza del problema junto con la Brunca, pero respecto a las NBI su situación es relativamente de menor gravedad. Se presume entonces que el problema de la región Chorotega se relaciona principalmente con los ingresos.

Cuadro 10

Incidencia de la pobreza por NBI en los hogares y su distribución por región, 2011. Porcentaje de hogares

	Total	sin NBI	con al menos 1 NBI	con 1 NBI	con 2 o + NBI
Incidencia por región	100,0	75,4	24,6	18,8	5,8
Central	100,0	81,1	18,9	15,5	3,4
Chorotega	100,0	69,9	30,1	22,3	7,8
Pacífico Central	100,0	70,8	29,2	22,1	7,1
Brunca	100,0	63,0	37,0	26,2	10,9
Huetar Atlántica	100,0	63,1	36,9	25,3	11,6
Huetar Norte	100,0	65,2	34,8	24,4	10,4
Distribución por región	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	62,4	48,2	51,6	38,4	31,1
Chorotega	7,6	9,3	9,1	10,1	10,6
Pacífico Central	5,9	7,0	6,9	7,4	6,5
Brunca	7,7	11,6	10,7	14,4	15,0
Huetar Atlántica	9,0	13,5	12,1	17,1	21,1
Huetar Norte	7,3	10,4	9,6	12,5	15,7

Fuente: Méndez y Bravo (2012).

Al igual que cuando se analizó la pobreza por ingresos, dada la distribución espacial de la población, la mitad (51,6%) de los hogares con al menos una NBI residen en la región Central –a pesar de la menor incidencia en ella–. Nuevamente aquí las regiones Huetar Atlántica y Brunca concentran parte importante de los hogares con al menos una NBI, y la Huetar Atlántica en particular con dos o más NBI.

Las carencias en el albergue son las más importantes en todas las regiones excepto en la Brunca, donde la mayor insatisfacción es la higiene (cuadro 11). Además, en la región Central las carencias en albergue son tan importantes como las carencias en conocimiento.

Aunque las carencias en conocimiento ocupan el segundo lugar a nivel nacional, en cuatro de las seis regiones (Huetar Norte, Brunca, Huetar Atlántica y Chorotega) el segundo lugar lo ocupan las carencias en consumo (cuadro 11).

La mayor incidencia de carencias en una región es la relacionada con higiene en Brunca (15,1%), seguidas por las carencias de albergue en las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica (14,7% y 14,5% respectivamente).

Cuadro 11

Incidencia por tipo de NBI en los hogares y su distribución por región, 2011. Porcentaje de hogares

	Total con al menos 1 NBI	Carencia albergue	Carencia higiene	Carencia conocimiento	Carencia consumo
Incidencia por región	24,6	9,3	6,2	8,3	7,8
Central	18,9	6,7	3,7	6,8	5,8
Chorotega	30,1	12,4	7,6	9,3	10,3
Pacífico Central	29,2	12,9	6,3	8,8	9,6
Brunca	37,0	13,2	15,1	10,3	11,7
Huetar Atlántica	36,9	14,5	13,5	12,2	11,4
Huetar Norte	34,8	14,7	8,2	12,3	12,7
Distribución por región	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	62,4	44,9	36,9	51,5	46,2
Chorotega	7,6	10,2	9,3	8,6	10,0
Pacífico Central	5,9	8,2	6,0	6,3	7,2
Brunca	7,7	11,0	18,6	9,6	11,6
Huetar Atlántica	9,0	14,1	19,5	13,3	13,1
Huetar Norte	7,3	11,7	9,6	10,9	11,9

Fuente: Méndez y Bravo (2012).

Aunque la incidencia de las carencias es siempre menor sobre el total de la población en la región Central, cuando se considera el número total de hogares con NBI, la mayor proporción se ubica en esa zona pues es la más poblada del país.

La pobreza por NBI por provincia y cantón

En el cuadro A1 –cuadro 1 del anexo estadístico–, se muestra el detalle de la incidencia de las carencias críticas (2011) por provincia y cantón. A nivel cantonal, 10 de los 81 cantones del país tienen incidencia de las NBI superiores al 40% de los hogares (cuadro 12).

Talamanca es el cantón con mayor incidencia de las NBI, con más de la mitad de los hogares (55,1%) con al menos una NBI. Otro resultado relevante –que también confirma algo ya conocido– es que la gran mayoría de los cantones fronterizos o costeros tienen una incidencia de las NBI superiores a 40%.

Cuadro 12

Los 10 cantones con mayor incidencia de NBI y con mayor número de hogares con NBI, 2011* Porcentaje de hogares

10 cantones con mayor incidencia de las NBI en los hogares (con 1 o más NBI)			10 cantones con mayor porcentaje de hogares con NBI respecto del total de hogares del país (con 1 o más NBI)		
	Cantón	%		Cantón	%
704	Talamanca	55,0	101	San José	5,4
603	Buenos Aires	50,9	201	Alajuela	4,8
214	Los Chiles	50,0	210	San Carlos	4,4
705	Matina	45,6	702	Pococí	4,0
510	La Cruz	44,5	119	Pérez Zeledón	4,0
605	Osa	42,4	103	Desamparados	3,8
213	Upala	40,9	601	Puntarenas	3,4
410	Sarapiquí	40,5	701	Limón	3,1
120	León Cortés	40,4	301	Cartago	2,4
607	Golfito	40,1	410	Sarapiquí	2,2

* Para más detalles ver Cuadros A3 y A4 del Anexo Estadístico.
Fuente: elaboración propia a partir de Méndez y Bravo (2012).

Al igual que a nivel regional, hay diferencias entre la incidencia y la concentración espacial de los hogares con NBI. Como se refleja en el cuadro 12, los 10 cantones que concentran la mayor cantidad de hogares con NBI no son –con contadas excepciones– los mismos que presentan la mayor incidencia de la insatisfacción. Varios cantones de la región Central albergan a una parte importante de los hogares con NBI, así como otros cantones ampliamente poblados del país (como Desamparados, San Carlos y Pérez Zeledón) (cuadro 12 y A4).

Para efectos de políticas y acciones de reducción de la pobreza por NBI, deben tomarse en cuenta las diferentes dimensiones consideradas para la definición de las NBI (ver Apéndice). Como se refleja en el cuadro 13, para cada una de las 'macronecesidades' se repite el patrón general, este es, la incidencia de la insatisfacción es mayor principalmente en cantones fronterizos y costeros, pero la concentración de hogares con carencias es muy significativa en los cantones más poblados.

Cuadro 13

Los 5 cantones con mayor incidencia y mayor porcentaje de hogares con NBI respecto al total de hogares del país, por tipo de necesidad, 2011. Porcentaje de hogares

Albergue		Salud		Conocimiento		Capacidad consumo	
cantón	%	cantón	%	cantón	%	cantón	%
Incidencia							
704 Talamanca	27,8	704 Talamanca	34,0	214 Los Chiles	19,0	214 Los Chiles	17,1
214 Los Chiles	26,5	603 Buenos Aires	27,6	510 La Cruz	15,3	603 Buenos Aires	14,4
510 La Cruz	23,9	117 Dota	22,5	704 Talamanca	15,2	608 Coto Brus	14,1
603 Buenos Aires	22,3	705 Matina	20,7	603 Buenos Aires	14,2	215 Guatuso	14,0
213 Upala	21,4	120 León Cortés	20,1	705 Matina	14,2	410 Sarapiquí	13,9
Concentración 1/							
101 San José	7,4	119 Pérez Zeledón	5,5	101 San José	5,5	210 San Carlos	5,3
210 San Carlos	4,2	701 Limón	5,1	201 Alajuela	5,2	201 Alajuela	4,7
601 Puntarenas	4,0	702 Pococí	4,4	210 San Carlos	4,7	119 Pérez Zeledón	4,4
702 Pococí	4,0	603 Buenos Aires	4,4	103 Desamparados	4,2	702 Pococí	4,3
201 Alajuela	4,0	101 San José	4,0	702 Pococí	4,2	101 San José	4,2

1/ Porcentaje de hogares con cada NBI respecto al total de hogares del país con la misma NBI.
Fuente: elaboración propia a partir de Méndez y Bravo (2012).

Por último, desde la perspectiva de las acciones contra la pobreza, conviene destacar que al desagregarse cada una de las "macronecesidades" en sus diversos componentes, se requerirán acciones diferenciadas para cada uno de ellos (cuadro 13). Por ejemplo, en el caso de las carencias en acceso a albergue digno, se requieren acciones diferenciadas cuando se trata de calidad de la vivienda, de hacinamiento o la no disponibilidad de electricidad.

1.4. Medición integrada de la pobreza

La medición integrada de la pobreza (MIP) combina las mediciones de la pobreza por insuficiencia de ingresos (líneas de pobreza) y por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Según esta medición, se consideran como 'pobres coyunturales' aquellos hogares que solamente padecen pobreza por ingresos; 'pobres estructurales' a los que solamente padecen pobreza por NBI; y 'pobres crónicos' a aquellos que son pobres por ambas definiciones.

Lamentablemente el censo de población del 2011 no capturó información sobre ingresos de los hogares, motivo por el cual no es posible realizar esta estimación (MIP) con esa fuente. Se realiza entonces esta estimación a partir de la Encuesta Nacional de Hogares 2011 (ENAHO 2011), replicando los criterios de insatisfacción utilizados por Méndez y Bravo (2012) con el censo.

En el cuadro 14 se presenta la situación para el 2011. Como se desprende del mismo, un ***9,5%*** de los hogares del país (prácticamente uno de cada diez) presentan ***pobreza crónica***, esto es, pobres por ambos métodos. Incluso, 1,3% de los hogares se encuentran en una situación de mayor gravedad, pues son pobres extremos por ingresos y presentan 2 o más NBI. En el otro extremo, un ***66,1% de los hogares no son pobres por ninguno de los dos métodos***. Un ***12,2% de hogares son pobres por ingresos pero no por NBI***, es decir, ***pobres coyunturales***; y un tanto similar, ***12,2%, de pobres por NBI pero no por ingresos***, es decir, ***pobres estructurales*** (para conformar el 100% de los hogares).

Cuadro 14

Medición integrada de la pobreza (MIP), 2011.* Porcentaje de hogares

Pobreza por NBI	Pobreza por ingresos				Total
	Pobreza extrema	Pobreza No Extrema	Vulnerables	No pobres, ni vulnerables	
% del total de hogares	6,4	15,2	12,3	66,1	100,0
2 o más NBI	1,3	1,5	0,7	0,9	4,3
1 NBI	2,2	4,5	3,2	7,5	17,3
Sin NBI	3,0	9,2	8,4	57,7	78,4

*Ver cuadro completo en Anexo Estadístico, Cuadro A5.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2011.

Un resultado de enorme importancia para efectos de la orientación de políticas es que no hay una relación biunívoca entre ambas dimensiones de pobreza, esto es, que no necesariamente los pobres por ingreso también lo son por NBI o viceversa. Si se considera como punto de partida la situación por ingresos, el mayor porcentaje de correlación entre ambas dimensiones se presenta en el caso de la pobreza extrema, donde poco más de la mitad de los hogares en esa situación (53,3%) son también pobres por NBI. En el caso específico de los pobres no extremos esa relación es de 39,6%, de 31,4% entre los vulnerables, y de 12,6% en el caso de los no pobres (ver cuadro A5 del anexo).

Si se toma como punto de partida la situación por NBI, un 64,5% de los hogares con 2 o más NBI son pobres por ingresos (29,4% extremos y 35,1% no extremos). Sin embargo, cuando se considera solamente una NBI, un 61,5% de los hogares que la presenta no son pobres por ingresos (18,4% vulnerables y 43,1% no pobres).

Este aspecto es sumamente importante, pues pone en evidencia que la selección de beneficiarios de programas sociales focalizados debe contemplar ambas dimensiones de pobreza, pues a partir de una sola de ellas es posible incurrir en errores.

Dos últimos asuntos a considerar. En primer lugar, que si bien es cierto hay una relación directa entre la incidencia de cada una de las carencias críticas y la situación de pobreza por ingreso de los hogares, también es cierto que no necesariamente hogares con alta pobreza de ingresos tienen al mismo tiempo carencias en todas las dimensiones que mide el NBI. Por ejemplo, en el caso del albergue, solo la mitad de los hogares que sufren

esta carencia son pobres por ingreso, en higiene un 63,5% de los que tienen esta carencia no serían pobres y en conocimiento un 58,2%. De hecho, como se esperaba, solamente en la capacidad de consumo hay una muy clara mayoría de hogares en situación de pobreza (72,7%) –ver cuadro A6 del anexo–.

Por último, la distribución regional de los hogares con pobreza crónica guarda el mismo comportamiento que las dimensiones individuales de pobreza, esto es, altos niveles de incidencia en las regiones fuera de la Central, pero una mayor concentración de hogares es esta situación en esta última (45% del total de hogares en esa situación –cuadro 15–).

Cuadro 15

Distribución regional de los hogares con pobreza crónica, 2011. Porcentaje de hogares

	Incidencia	Concentración
Total país	9,5	100,0
Central	6,5	45,0
Chorotega	14,3	10,3
Pacífico Central	12,2	6,7
Brunca	17,2	11,4
Huetar Atlántica	16,2	17,7
Huetar Norte	15,4	8,9

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2011.

1.5. Un resumen: caracterización general de los hogares y la población pobre

Cuando se considera la insuficiencia de ingresos, los hogares pobres se caracterizan porque son relativamente –respecto a los no pobres– más numerosos, esto se debe a una mayor presencia de niños, niñas y adolescentes. No obstante ese mayor número de miembros, la proporción de mujeres jefas de hogar aumenta conforme aumenta la pobreza, y en el caso de los hogares en pobreza extrema la jefatura femenina alcanza un máximo. Si bien la jefatura femenina es una realidad a nivel nacional, es un rasgo particularmente importante en el área urbana y en la región Central.

Los jefes de los hogares en pobreza extrema tienen, en promedio, menor edad que los restantes, aunque la característica más relevante se presenta en el nivel educativo, pues tal como se esperaba, este nivel guarda una relación inversa con la situación de pobreza, es decir, a mayor nivel de pobreza, menor nivel educativo del jefe del hogar.

La presencia de población adulta mayor en los hogares en pobreza extrema es reducida, no obstante –como se verá en el próximo capítulo– es una situación que se debe asociar con el impacto positivo que sobre la pobreza tienen las pensiones no contributivas a las que accede este grupo.

Contrario a lo que algunas veces se cree, la presencia de población nacida en el extranjero (inmigrantes) no incide en los niveles de pobreza, con la única excepción –aunque no de forma significativa– de los hogares en pobreza extrema.

Hay una relación inversa entre la tasa neta de participación laboral de la población de 15-64 años y la situación de pobreza, es decir, las tasas netas de participación son menores en los hogares más pobres. En los hogares en pobreza extrema poco más de la mitad de los miembros son inactivos, cerca de una tercera parte ocupados y el resto desocupados; con una situación menos aguda en el caso de los hogares en pobreza no extrema. Esta situación se traduce en mayores tasas de desempleo abierto para los hogares más pobres y en una mayor relación de dependencia económica.

Los pobres extremos y no extremos de 15-64 años ocupados, tiene una participación muy elevada en la realización de actividades primarias (agropecuarias y pesca) y secundarias. Además, se ocupan casi en partes iguales como cuenta propia y como asalariados privados (prácticamente no hay empleados públicos en situación de pobreza).

La mayor parte de los ocupados que forman parte de hogares pobres son no calificados (menos de secundaria completa), y se insertan en actividades informales no agropecuarias y agropecuarias.

Si bien los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de los hogares del país, su importancia relativa difiere por niveles de pobreza, en forma inversa, es decir, a medida que aumenta el nivel de pobreza se reduce la importancia relativa de este tipo de ingresos. Incluso, para los hogares en pobreza extrema representan menos de la mitad del total de sus ingresos, correspondiendo el resto a ingresos no laborales, que en el caso de los hogares en pobreza extrema corresponden principalmente a transferencias monetarias, provenientes en gran medida de diferentes programas sociales dirigidos a la pobreza.

Además de la insuficiencia de ingreso, los hogares padecen insatisfacción de ciertas necesidades básicas materiales, como albergue, higiene, acceso al conocimiento y capacidad de consumo (esta última como una aproximación del ingreso), específicamente aquí consideradas. La gran mayoría de los hogares con insatisfacción la tienen en una sola necesidad.

Contrario a lo que se podría esperar, no hay una relación biunívoca entre la pobreza por ingreso y por NBI. Por ejemplo, solo la mitad de los hogares en situación de pobreza extrema por ingresos son también pobres por NBI; no obstante esta proporción se reduce a medida que aumenta el ingreso.

Cuando se consideran necesidades específicas, tal como se esperaba, la insatisfacción en capacidad de consumo se concentra en los hogares en situación de pobreza por ingresos (prácticamente tres de cada cuatro). Sin embargo, no sucede lo mismo con las demás carencias: en el caso del albergue, prácticamente solo la mitad de los hogares con esta necesidad insatisfecha son pobres; en higiene y conocimiento tres de cada cinco se encuentran entre estos últimos.

Finalmente, en lo que concierne a la ubicación espacial de los hogares pobres, tanto si se lo evalúa por medio de líneas de pobreza, por NBI o por la medición integrada de la pobreza, la incidencia del flagelo es mayor entre las poblaciones rurales y las más alejadas (áreas fronterizas y costeras). Sin embargo, no se debe perder de vista que debido a los patrones de concentración poblacional en la región del Valle Central, la mayor cantidad de hogares pobres se ubican en las áreas densamente pobladas, urbanas, y en el centro del país.

2

Principales determinantes de la pobreza /reducción de la pobreza

En este capítulo se analiza la forma como diferentes aspectos económicos y sociales inciden en la pobreza y en la reducción de la pobreza en la población. Se divide en tres secciones principales:

- En la primera de ellas se analiza el papel de los programas de transferencias en efectivo.
- En la segunda se realizan algunas consideraciones sobre las necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- En la tercera, se explora la vinculación entre pobreza y mercado laboral.

2.1. El papel de las transferencias en efectivo y la reducción de la pobreza

¿Cuántos recursos se necesitaría transferir a los pobres para que tengan un ingreso superior a la línea de pobreza?

Como parte del análisis de la pobreza por insuficiencia de ingresos, se suele medir la denominada 'brecha de pobreza', entendida como el ingreso que les hace falta a los pobres para dejar de serlo. Su estimación es importante, pero como se verá más adelante, debe ser tomada como mucha reserva.

Una primera alternativa es la estimación de la brecha de pobreza extrema, es decir, el ingreso que les falta a los pobres extremos para dejar de serlo, aunque ello implica que se mantengan en situación de pobres no extremos. En ese caso, la brecha per cápita promedio, en el año 2012, fue de 18.016 colones mensuales (cuadro 16), para una brecha promedio por hogar de 70.614 colones mensuales[8]. El costo de cerrar la brecha total para todos los hogares sería de 72.857 millones de colones anuales, cifra que representa un 0,32% del PIB.

Cuando se considera la pobreza total (incluyendo pobres extremos y no extremos), la brecha per cápita promedio se estima para el 2012 en 33.640 colones mensuales (cuadro 16), y los recursos para cerrar la brecha total llegarían en este caso a 443.398 millones de colones, cifra que representa un 1,94% del PIB.

Cuadro 16

Brecha de pobreza promedio per cápita, promedio por hogar y total, 2012.

	Pobreza extrema	Pobreza total
Brecha promedio per cápita (colones por mes)	18.016	33.640
Tamaño promedio del hogar (personas)	3,9	3,9
Brecha promedio hogar (colones por mes)	70.614	131.787
Total de hogares	85.981	280.375
Brecha total anual (millones de colones)	72.857	443.398
Brecha total como % PIB	0,32	1,94

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

8 Considerando un tamaño promedio de 3,9 miembros por hogar

Respecto al gasto social que realiza el país y respecto al PIB, esas cifras parecen bajas, y supondrían que el mecanismo de las transferencias en efectivo podría ser una solución al problema de la pobreza por ingresos. Sin embargo, hay varios aspectos que deben ser tomados en cuenta al analizar una propuesta de ese tipo:

- En primer lugar, que esos recursos son adicionales a los que ya se transfieren a los pobres mediante los programas vigentes, lo cual significa un gasto social adicional que debe contar con recursos fiscales también adicionales.
- Pero además, hay que considerar que las transferencias no constituyen una solución permanente a la pobreza, pues la misma se alivia mientras persista la transferencia –con el agravante de que genera dependencia–. Por ello, salvo los casos específicos en que el asistencialismo es la única forma de atender el problema, se debe enfatizar en la ejecución de programas sociales que incentiven a los hogares pobres a la obtención de sus propios ingresos.
- En tercer lugar, que la estimación realizada supone una 'perfecta focalización', es decir que las transferencias se realicen únicamente a la población meta y en el monto 'a la medida', lo cual es muy difícil de realizar en la práctica.
- Por último, se debe tomar en cuenta también que en el momento en que se comiencen a realizar transferencias de gran magnitud a los pobres, es posible que algunos hogares con ingresos por encima de la línea de pobreza, desistan de obtener algunos ingresos por sus propios medios, y opten por el camino fácil de la transferencia, incrementando considerablemente la demanda por estos beneficios.

Análisis de los efectos de los programas sociales de transferencia monetarias existentes

En Costa Rica se ejecutan una amplia gama de programas sociales selectivos, la mayoría de ellos dirigidos a los hogares pobres por insuficiencia de ingresos. Para el año 2006 la Contraloría General de la República identificó un total de 46 programas de asistencia y promoción social, ejecutados por 22 instituciones (CGR, 2006). No obstante, según ese mismo estudio, cuatro programas –Bono Familiar de la Vivienda, Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), Comedores Escolares, y CEN-CINAI– absorben el 53% de los recursos en programas de ese tipo.

Al día de hoy, esa situación general no ha cambiado en lo referente a la amplitud de programas e instituciones que participan en el sector, con la única excepción de la creación en el 2006 del programa Avancemos, que junto con las becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE) constituye uno de los cinco grandes programas del sector.

Si bien varios de los programas otorgan a los beneficiarios transferencias en efectivo, los más importantes son las pensiones del Régimen no Contributivo (RNC), las becas de Avancemos y FONABE, y las transferencias que realiza el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el marco del programa de Bienestar y Promoción Familiar. La ENAHO 2012 identifica los beneficiarios de esas tres transferencias, por lo que se puede analizar su impacto sobre la pobreza. Para ello, se determina la situación de pobreza de los hogares a partir de su ingreso 'sin transferencia' y 'con transferencia', es decir, se intenta aislar el impacto sobre la pobreza del programa en particular dejando constante todo lo demás.

a) Pensiones del Régimen no Contributivo (RNC)

El RNC fue creado desde hace muchos años, pero en el 2006 adquirió relevancia por el aumento en el monto de las pensiones, así como también en el número de ellas. El programa está especialmente dirigido a atender a la población adulta mayor en situación de pobreza que no tiene derecho a una pensión contributiva, pero también a atender población con invalidez igualmente en situación de pobreza. En julio de 2013 el monto de esta pensión era de 75.000 colones mensuales[9], el número de pensionados a más de 90.000 en 2012 y 2013 (cuadro 17). Tradicionalmente poco más del 60% de los beneficiarios han sido adultos mayores, pero en los últimos años ese porcentaje se ha venido reduciendo (59,4% en 2012 y 58,8% en 2013). El costo total anual del programa es de alrededor de 100.000 millones de colones (en los últimos años), cerca de un 0,45% del PIB, de forma que se trata de un programa de gran relevancia en el contexto nacional.

9 A partir de abril del 2005 el monto de la pensión fue de 16.000 colones, y en enero de 2006 fue aumentado a 17.500 colones. A partir de julio del 2006 el monto mensual de la pensión fue duplicado, a 35.000 colones (vigente en agosto). Posteriormente se dieron nuevos aumentos: a 50.000 colones mensuales a partir de junio 2007 (pero fue aprobado pasado el período de pago de ese mes, por lo que se pagaron retroactivamente 15.000), a 57.500 colones a partir de marzo del 2008, a 66.125 colones a partir de febrero del 2009 y a 70.125 colones a partir de enero 2010 y hasta setiembre del 2012, pues a partir de octubre del mismo año aumentó a 72.000. A partir de julio 2013 se incrementó a 75.000 colones.

Cuadro 17

Porcentaje de hogares en pobreza total y extrema 'sin y con' pensión del RNC, 2005-2012

	Monto pensión (a julio)	Beneficiarios (a junio) 1/	Pobreza total			Pobreza extrema		
			con pensión	sin pensión	impacto pensión	con pensión	sin pensión	impacto pensión
2005	16.000	75.405	21,2	21,7	-0,5	5,6	6,8	-1,2
2006	35.000	73.892	19,3*	20,7	-1,4	4,4*	6,3	-1,9
2007	50.000	72.611	16,1*	18,3	-2,2	3,1*	5,3	-2,2
2008	57.500	76.552	17,7	19,6	-1,9	3,5	5,5	-2,0
2009	66.125	81.329	18,5	20,4	-1,9	4,2	6,5	-2,3
2010**	70.125	85.707	21,3	23,0	-1,7	6,0	7,9	-1,9
2011**	70.125	88.589	21,6	23,0	-1,4	6,4	8,4	-2,0
2012**	72.000a/	91.258	20,6	22,2	-1,6	6,3	8,3	-2,0

* Estos valores difieren de los publicados (pobreza total 20,2% y 16,7% en 2006 y 2007; y pobreza extrema 5,3% y 3,3% respectivamente) porque los montos de la pensión considerados en la simulación (35.000 colones en 2006 y 50.000 en 2007), son superiores a los captados por la encuesta (17.500 en 2006 y 40.250 en 2007), debido a que durante el trabajo de campo de la encuesta no se habían aplicado los nuevos montos a las pensiones.
** Las estimaciones de pobreza para estos años no son estrictamente comparables con la de los años previos, por los cambios metodológicos en las encuestas de hogares y en la medición de la pobreza.
a/ Para la estimación se utiliza el monto de 72.000 colones, aunque el mismo comenzó a regir en octubre del 2012 (en julio específicamente era 70.125 colones).
1/ Número de pensionados a junio de cada año según la Dirección Actuarial de la CCSS (no incluye Parálisis Cerebral Profunda).

Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 2005-2009 y la ENAHO 2010-2012.

En el cuadro 17 se muestran las estimaciones del impacto del programa. Como se aprecia en el mismo, a partir del 2006, en que se duplicó el monto de las pensiones, el impacto del RNC en la reducción de la pobreza ha sido considerable. Sin embargo, deben diferenciarse tres períodos. En el primero, 2006-2008, donde el impacto se explica principalmente por el aumento en el monto de la pensión, con un reducido incremento en el número de pensionados. El año 2009 es de transición, con aumentos simultáneos en el número de pensionados y el monto de las pensiones. El tercer período, 2010-2012 se caracteriza por nulos o reducidos incrementos en el monto de las pensiones, pero una importante ampliación en el número de pensionados.

Como se muestra en el cuadro 18, en el 2012 hay un desmejoramiento en la focalización, con una reducción el porcentaje de pensiones entregadas a los más pobres, y un incremento en la participación de personas de los deciles IV y V de mayor ingreso (aunque algunos de ellos en situación de vulnerabilidad).

Cuadro 18

Distribución relativa de las pensiones del RNC según ingreso de los hogares sin pensión,* 2006-2012.***

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin pensión*	2006	2007	2008	2009	2010**	2011**	2012**
Total pensionados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
hogares deciles I y II	57,8	61,4	57,4	60,6	61,3	63,1	58,5
hogares decil III	10,5	7,7	8,7	9,2	10,5	8,7	8,4
hogares decil IV	7,4	5,4	7,2	8,6	9,0	7,2	10,6
hogares deciles V a X	16,8	21,4	18,5	16,0	19,2	21,0	22,5
hogares con ingreso ignorado	7,5	4,1	8,2	5,6	0,0	0,0	0,0

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la pensión.
** La estimación de los ingresos para estos años no es estrictamente comparable con la de los años previos debido a los cambios metodológicos en las encuestas de hogares y en la medición de la pobreza.
***Ver el detalle del cuadro en Anexo Estadístico, Cuadro A7.
Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 2006-2009 y la ENAHO 2010-2012.

Para el año 2010 la ENAHO estimó que en el país había poco más de 356.000 personas (7,8% de la población) de 65 años y más (Población Adulta Mayor –PAM). Un 62,6% de ellas recibían una pensión, sea esta contributiva o no contributiva. Las restantes 133.166 no recibían pensión.

De las personas que no recibían pensión, hay 77.929 personas que forman parte de hogares donde no hay otras PAM que reciban pensión, y ni trabajan o cotizan para tener una pensión a futuro. De este grupo, 10.818 se ubican en el primer decil de hogares según su ingreso per cápita sin considerar la pensión por RNC, es decir, que muchos de ellos se encuentran en situación de pobreza extrema, y 8.782 se ubican en el segundo decil. Los adultos mayores en esos dos deciles, pero especialmente en el primero, debería constituir la prioridad de atención del programa RNC (ver cuadro A8 del anexo).

Esas 19.600 personas corresponden a 16.156 pensiones, pues hay hogares donde residen dos y hasta tres de ellos. Si en el 2010 se les hubiera otorgado pensiones, el impacto hubiera sido una reducción 'adicional' en la incidencia de la pobreza total de -0,4 puntos porcentuales respecto al valor observado, y de -0,5 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Este resultado confirma la enorme importancia de este programa para reducir la pobreza, especialmente si hay una adecuada focalización.

b) Becas de Avancemos y FONABE

Los dos principales programas de becas del sector público que hay en el país son Avancemos y las otorgadas por el Fondo Nacional de Becas (FONABE). Es importante destacar que ninguno de los dos programas tiene como objetivo principal la reducción directa e inmediata de la pobreza mediante la transferencia monetaria (beca), sino que su objetivo es ayudar a los hogares pobres para que mantengan a sus hijos e hijas en la escuela o colegio, y mediante una mayor educación lograr a futuro la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. No obstante, desde la perspectiva del presente son relevantes los dos impactos (inmediato y a futuro).

La ENAHO capta información sobre las becas recibidas por los hogares[10]. Según los registros administrativos, en el año de estudio (2012), FONABE becó a cerca de 90.000 niños y niñas principalmente de primaria, mientras que Avancemos a alrededor de 185.000 estudiantes de secundaria. El costo total anual conjunto de ambos programas fue de 65.000 millones de colones en el 2012 (cerca de 0,28% del PIB).

En el cuadro 19 se muestra el impacto de las becas: estas reducen la pobreza extrema y la pobreza total en 0,4 puntos porcentuales, impacto que es significativo por sí mismo, pero adquiere especial importancia si se considera que permiten a muchos niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza mantenerse estudiando.

Cuadro 19

Estimación del impacto (directo e inmediato) sobre la pobreza de las becas de Avancemos y Fonabe, 2012.

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)
sin beca	21,0		6,7	
con beca	20,6	-0,4	6,3	-0,4

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

10 Si bien se contemplan todas las becas, tanto de origen privado como público, y dentro de estas últimas las otorgadas por otras instituciones públicas (como por ejemplo las municipalidades), se realizó una depuración tratando de considerar solamente las de Fonabe y Avancemos.

La mitad de los becados (50,3%) forman parte de hogares en situación de pobreza (deciles I y II sin considerar el monto de la beca), y cerca de un 30% de los deciles III y IV, que en muchos casos son vulnerables (cuadro 20); no obstante, un 20,4% -es decir, uno de cada cinco- pertenecen a hogares de los deciles V a X, que no son pobres, lo cual pone en evidencia la necesidad de una mayor focalización.

Cuadro 20

Distribución relativa de los becados de Avancemos y Fonabe según ingreso de los hogares sin beca,* 2012.**

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin beca*	% becados
Total becados	100,0
hogares deciles I y II	50,3
hogares decil III	16,2
hogares decil IV	13,1
hogares deciles V a X	20,4

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la beca.
** Ver cuadro completo en Anexo Estadístico , Cuadro A9.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

c) Ayudas en efectivo del IMAS

Como se ha mencionado, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) realiza una serie de transferencias en efectivo a las familias en el marco del programa de Bienestar y Promoción Familiar (sin incluir Avancemos). Si bien el número de beneficiarios no es muy elevado (poco más de 50.000 familias en el 2012 según registros administrativos), el monto de las transferencias sí puede considerarse alto (50.000 colones mensuales o más), lo cual hace que su impacto sea importante. Por otra parte, aunque en principio el beneficio se otorga solamente por un período de 6 meses a cada familia, la práctica ha sido su postergación o renovación por varios períodos. En el 2012 el monto total anual de las transferencias superó los 35.000 millones de colones (0,15% del PIB).

Como se aprecia en el cuadro 21, las transferencias del IMAS logran una reducción de la pobreza extrema y total de 0,7 puntos porcentuales respecto a la que hubiera sido la incidencia de la pobreza sin el programa. Es un impacto considerable, especialmente respecto a la magnitud de los recursos invertidos. Se trata del programa mejor focalizado de todos los considerados (cuadro 22), aunque siempre hay algunas filtraciones a favor de hogares de los deciles más altos.

Cuadro 21

Estimación del impacto sobre la pobreza de las transferencias en efectivo del IMAS (sin Avancemos), 2012.

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)
sin transferencias	21,3		7,0	
con transferencias	20,6	-0,7	6,3	-0,7

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro 22

Distribución relativa de los beneficiarios de las transferencias en efectivo del IMAS (sin Avancemos) según ingreso de los hogares sin transferencia*, 2012.**

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin transferencia*	% beneficiarios
Total beneficiarios	100,0
Hogares deciles I y II	72,8
Hogares decil III	10,6
Hogares decil IV	8,4
Hogares deciles V a X	8,2

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la transferencia.
**Ver cuadro completo en Anexo Estadístico, Cuadro A10.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

d) Impacto conjunto

Por último resulta importante analizar el impacto conjunto de las tres transferencias hasta ahora consideradas. Se trata de un monto anual cercano a los 200.000 millones de colones en el 2012, lo que representa poco menos de un 0,9% del PIB. Como se muestra en el cuadro 23, un 15,7% de los hogares del país participan en al menos uno de los tres programas de transferencias en efectivo considerados en el presente, cifra que refleja su elevada cobertura.

El impacto conjunto sobre la pobreza de esos tres programas es alto, pues respecto a la situación sin transferencia logran reducir la pobreza extrema en -2,9 puntos porcentuales, y la pobreza total en -2,5 puntos porcentuales (cuadro 24).

Cuadro 23

Distribución de los hogares según participación en los programas de transferencias en efectivo considerados, 2012.

	% de hogares
Total	100,0
No reciben	84,3
Reciben	15,7
Solo RNC	5,6
Solo becas	7,8
Solo IMAS	1,1
RNC y becas	0,5
RNC e IMAS	0,2
Becas e IMAS	0,3
Los 3	0,1

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro 24

Estimación del impacto conjunto sobre la pobreza de los programas de transferencias en efectivo considerados, 2012.

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)
sin transferencias	23,2		9,2	
con transferencias	20,6	-2,5	6,3	-2,9

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Por último, se considera la distribución relativa de los beneficiarios de los tres programas de transferencias en efectivo, por deciles de ingreso excluyendo el monto total de la transferencia que reciben. El resultado es muy interesante (cuadro 25), pues refleja mayores niveles de filtración cuando se compara con la situación independiente para cada programa, y se puede explicar por el hecho de que los ingresos por concepto de transferencias de estos programas no están siendo considerados al momento de realizar los análisis para seleccionar a los beneficiarios.

Cuadro 25

Distribución relativa de los beneficiarios de los programas de transferencias en efectivo del IMAS considerados, según ingreso de los hogares sin transferencias*, 2012.**

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin transferencias*	% pensionados RNC	% becados Avancemos y Fonabe	% beneficiarios IMAS
Total beneficiarios	100,0	100,0	100,0
En hogares deciles I y II	51,1	42,3	64,8
En hogares decil III	11,7	17,5	12,9
En hogares decil IV	8,0	12,8	8,0
En hogares deciles V a X	29,2	27,3	14,3

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de las transferencias.
**Ver cuadro completo en Anexo Estadístico, Cuadro A11.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

2.2. Consideraciones sobre el efecto de algunos programas en las NBI

Como se vio en el capítulo anterior, los niveles de insatisfacción de las diferentes NBI se han venido reduciendo en el tiempo, en buena medida por la participación estatal en la prestación de los diferentes servicios sociales. No se pretende repetir aquí el análisis –ya de por sí exhaustivo– de las NBI, y tampoco se considera conveniente ni necesario realizar un análisis del gasto público social. Lo que sí es importante es destacar como además de las transferencias monetarias, la acción pública atiende otras necesidades insatisfechas de la población.

En primer lugar, se debe destacar el Bono Familiar de la Vivienda (BFV), instrumento mediante el cual el país asumió como una responsabilidad, desde 1987, el tema de la vivienda para los hogares pobres. Entre los años 1987 y 2012 se habían entregado poco más de 300.000 BFV, cifra que equivale a un 22% de las viviendas del país estimadas para el último de esos años.

Según la ENAHO 2012, un 15,2% de los hogares del país habían recibido un BFV en algún momento del tiempo, cifra que aunque no coincide exactamente con la arriba mencionada,

permite una adecuada aproximación de la situación. Como se aprecia en el cuadro 26, la incidencia de la entrega de bonos es mayor en los 4 primeros deciles, con cerca de un 20% de los hogares en cada uno que han recibido el bono. También lo han recibido hogares de mayores ingresos, pero debe tomarse en cuenta que por tratarse de un período tan largo de entrega de bonos (desde 1987) se han presentado procesos de movilidad social ascendente, lo cual es muy positivo, especialmente si la vivienda ha jugado un papel relevante en el mismo.

Por su parte, el programa CEN-CINAI se dirige especialmente a la población de 0 a 6 años en situación de pobreza. Además de la atención más compleja que se brinda en los CINAI, incluye también las comidas servidas en los CEN, y el suministro de leche y entrega de paquetes de alimentos. Según la ENAHO 2012, un 24,7% de los hogares del país tienen un miembro de 0 a 6 años, y un 15,1% de esos hogares recibieron al menos uno de los servicios del programa (cuadro 26), con mayor cobertura en los deciles de menores ingresos, aunque con filtraciones en los deciles más altos.

Cuadro 26

Cobertura y participación relativa de los beneficiarios de los programas de Bono Familiar de la Vivienda, CEN-CINAI* y Comedores escolares, según deciles de ingreso per cápita, 2012.

Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita	Bono Familiar de Vivienda		CEN-CINAI*			Comedores Escolares		
	% hogares del decil que han recibido	distribución bonos (%)	% hogares del decil con miembros de 0 a 6 años	% hogares del decil con miembros de 0 a 6 años que han recibido	distribución hogares beneficiarios (%)	% hogares del decil con miembros de 5 a 21 años que asisten a preescolar, especial, primaria o secundaria	% hogares del decil con miembros 5 a 21 asisten que han recibido	distribución beneficiarios (%)
Total	15,4	100,0	24,7	15,1	100,0	45,5	58,0	100,0
Decil I	23,4	15,2	38,1	27,6	28,2	61,2	74,5	19,8
Decil II	19,8	12,8	35,9	21,6	20,7	59,5	69,0	17,3
Decil III	22,0	14,3	36,6	21,8	21,4	59,6	70,3	16,6
Decil IV	19,8	12,9	30,1	16,8	13,6	54,4	60,4	11,9
Decil V	17,4	11,3	26,3	9,3	6,5	50,6	62,6	11,0
Decil VI	14,9	9,7	24,6	7,6	5,0	46,4	53,5	8,4
Decil VII	14,6	9,5	19,7	4,6	2,4	40,6	50,6	6,8
Decil VIII	10,6	6,9	13,9	4,1	1,5	32,4	38,9	4,4
Decil IX	7,7	5,0	12,3	0,6	0,2	33,6	27,3	2,7
Decil X	3,6	2,3	9,2	2,0	0,5	16,4	20,2	1,0

* Incluye además de la atención en los establecimientos, el suministro de leche y paquetes de alimentos.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Finalmente, comedores escolares es un programa de apoyo a la educación, con una amplia cobertura a nivel nacional. Según registros administrativos, en el año 2012 este programa benefició, en promedio, a poco más de 600.000 estudiantes, con un costo anual de 43.000 millones de colones (0,19% del PIB).

Como se aprecia en el cuadro 26, un 45,5% de los hogares del país cuenta con miembros de 5 a 21 años que asisten a centros de educación preescolar, especial, primaria o secundaria. A medida que se reduce el ingreso per cápita de los hogares, aumenta el porcentaje de hogares con miembros en esa condición, situación consistente con los resultados del capítulo anterior. A su vez, un 58% de los hogares con esos miembros recibieron el servicio de comedor escolar, poniendo en evidencia la amplia cobertura del programa. La atención de la población es mayor a medida que aumenta la pobreza relativa de los hogares, aunque –igualmente que con todos los programas analizados hasta ahora– se presentan filtraciones en los ingresos más altos.

2.3. Pobreza y mercado laboral

Los ingresos laborales, representan la principal fuente de ingresos de los hogares costarricenses, aunque pierden importancia entre los grupos más pobres. Las transferencias estatales no logran solventar del todo esa insuficiencia pese a su potencial como se analizó anteriormente. Por ello, la solución permanente al problema de la pobreza por ingresos pasa necesariamente por el mercado laboral, complementando lo que se pueda lograr por el lado de las transferencias en efectivo. Esta sección se divide en dos partes.

En la primera de ellas se indaga más a fondo las relaciones entre inserción laboral y pobreza con el fin de identificar áreas de acción para reducir la pobreza.

En la segunda parte se analiza el impacto probable de acciones que reduzcan los faltantes en materia laboral que sufren los hogares pobres (desempleo, insuficiencia de jornada laboral e ingresos laborales inferiores al mínimo).

2.3.1. Inserción laboral y pobreza

Se ha señalado que los hogares pobres no muestran mayores diferencias con los hogares no pobres en términos del número de miembros en edad activa (cuadro 6), y que las diferencias se presentan en una menor participación al mercado laboral, especialmente entre las mujeres (Trejos, 2012a); una menos exitosa participación (alto desempleo) cuando se produce (cuadro 6), y si se tiene éxito en conseguir empleo, este es de baja calidad y remuneración (cuadro 7).

a) Miembros del hogar ocupados: a mayor ocupación laboral, menor pobreza

Como se observa en el cuadro 27, donde los hogares se ordenan según el número de ocupados, un 14% de los hogares totales de país no cuentan con ocupados, porcentaje que sube al 30% en el caso de los hogares en situación de pobreza y al 43% entre los hogares en pobreza extrema. No contar con ocupados, genera una alta vulnerabilidad al hogar de sufrir cuadros de privación. A nivel nacional (2012), el 20,6% de los hogares se considera en situación de pobreza, mientras que si no cuentan con ocupados, el riesgo de pobreza o incidencia más que se duplica (44% son pobres) y las posibilidades de caer en pobreza extrema más que se triplican (pasan de 6,3% al 19,2%). El riesgo de encontrarse en una situación de pobreza disminuye a medida que más personas están ocupadas en el hogar.

De esta forma, los hogares que cuentan con al menos un miembro ocupado, muestran un riesgo de pobreza que resulta cerca de un tercio, del riesgo o incidencia de pobreza que ostentan los hogares sin ocupados y en términos de la pobreza extrema este riesgo se reduce a casi una quinta parte. Si el hogar cuenta con solo un ocupado, que es la situación mayoritaria entre los hogares pobres, el riesgo de pobreza se reduce a un poco menos de la mitad del que tiene el hogar sin ocupados. Si cuenta con un segundo ocupado, el riesgo de pobreza se reduce a una cuarta parte y si cuenta con al menos tres ocupados, el riesgo de pobreza se reduce a una octava parte y prácticamente desaparece el riesgo a sufrir pobreza extrema.

Ello muestra la importancia de la generación de empleo, responsabilidad de la política económica, como un medio eficaz para combatir la pobreza en sus causas. No obstante, como cerca del 70% de los hogares pobres cuentan con al menos un ocupado, ello también muestra que no basta solo con crear empleo, sino que este debe ser de calidad, esto es, productivo y adecuadamente remunerado.

Cuadro 27

Hogares según si sus miembros están ocupados o no. Por distribución e incidencia de la pobreza, 2012

	Distribución relativa			Incidencia pobreza	
	Total	Pobres	Extremos	Total	Extrema
Hogares	100,0	100,0	100,0	20,6	6,3
Hogar sin ocupados	14,2	30,3	43,1	44,1	19,2
Hogar con ocupados	85,8	69,7	56,9	16,8	4,2
Con un ocupado	42,0	50,3	44,2	24,7	6,7
Con dos ocupados	30,3	15,9	11,0	10,8	2,3
Con tres ocupados o más	13,5	3,5	1,7	5,4	0,8
Ocupados	100,0	100,0	100,0	13,1	3,1
Hogar con un ocupado	28,4	53,6	61,5	24,8	6,7
Hogar con dos ocupados	40,9	33,8	30,5	10,9	2,3
Hogar con tres ocupados o más	30,7	12,6	8,0	5,4	0,8

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

b) ¿Qué pasa con los hogares donde no hay miembros con ocupación laboral?

Los hogares sin ingresos laborales son un conjunto significativo entre los hogares pobres y los que muestran el mayor riesgo de pobreza. La ausencia de ocupados puede ser coyuntural (desempleo), por retiro permanente del mercado de trabajo (pensiones contributivas) o por dificultades para acceder al mercado por limitaciones personales o familiares. El cuadro 28 busca indagar un poco al interior de estos hogares sin ocupados.

Los hogares que cuentan con solo pensionados contributivos, representan el 42% de los hogares totales sin ocupados, porcentaje que sube al 45% si se agregan los que tienen también desempleados. Estos hogares son menos frecuentes entre los pobres y pobres extremos, de modo que la incidencia de la pobreza en estos grupos es similar a la media nacional y menos de la mitad del promedio del grupo. Ello significa que contar con un empleo formal en el pasado reduce la vulnerabilidad en la vejez, aunque siguen existiendo hogares de pensionados contributivos cuyos ingresos no les permiten superar los umbrales de pobreza. Ello plantea la necesidad de revisar las pensiones mínimas contributivas así como los incentivos para promover pensiones anticipadas.

Entre los hogares sin ocupados en situación de pobreza, cerca de una cuarta parte corresponde a situaciones donde el desempleo es preponderante y para ellos, el riesgo de pobreza es el más elevado (casi el doble de la media del grupo). Esta vulnerabilidad que genera el desempleo, se acrecienta cuando es el jefe de hogar el que lo sufre y resalta la necesidad de contar con programas anti cíclicos de generación de empleo de emergencia con énfasis en las cabeza de familia, área en la que la política estatal muestra un limitado desarrollo. Ello también hace evidente la necesidad de transformar el fondo de capitalización laboral en un verdadero seguro de desempleo de amplia cobertura como han argumentado Sauma y Trejos (2013).

Cuadro 28

Hogares sin miembros ocupados según presencia de pensionados y desempleados. Por distribución e incidencia de la pobreza, 2012

	Distribución relativa			Incidencia pobreza	
	Total	Pobres	Pobres Extremos	Pobreza	Extrema Pobreza
Hogares sin ocupados	100,0	100,0	100,0	44,1	19,2
Solo pensionados contributivos	42,1	19,4	4,5	20,4	2,1
Pensionados y desocupados	3,0	3,6	1,7	53,1	10,8
Solo desocupados	13,4	25,8	47,0	84,7	67,3
Otros hogares	41,5	51,2	46,8	54,4	21,7
Porcentaje de pensionados [1]	36,7	65,5	84,2		
Porcentaje de desocupados [1]	20,7	37,8	58,4		

1/ Porcentaje del total de pensionados contributivos y de desocupados que pertenecen a los hogares sin ocupados.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cerca de la mitad de hogares pobres (51,2%) y en pobreza extrema (46,8%) en los que ninguno de sus miembros tiene una ocupación laboral, tampoco cuentan en su seno con un pensionado o una persona desempleada pero disponible para el trabajo. Estos son hogares donde las personas tienen graves dificultades o barreras para acceder al mercado de trabajo por obligaciones familiares, enfermedad, discapacidad o baja dotación de capital humano y donde la jefatura femenina es más frecuente. Las políticas sociales selectivas tienen aquí un papel preponderante para mejorar sus condiciones de vida, tanto por la vía de transferencias monetarias, como por medio de la entrega de servicios, como la red de cuido.

c) Los desempleados

La búsqueda no exitosa de empleo afecta en mayor medida a los miembros de los hogares pobres y limita su número de perceptores de ingresos laborales. Dos elementos se tornan importantes en el riesgo a sufrir desempleo y que alude a políticas distintas: la edad y la dotación de capital humano.

Como se muestra en el cuadro 29, donde se presenta la distribución de los desocupados por grupos de edad, un 44% de los desocupados son jóvenes que no han alcanzado los 25 años de edad[11]. Ello se traduce en tasas de desempleo más elevadas para este grupo etario que se asocia con la ausencia de experiencia laboral y la búsqueda del primer empleo, entre otras razones. La creación de programas que busquen vincular a los jóvenes con su primer empleo, es un área que tiene poco desarrollo en el país y donde se debe avanzar. Para los adultos en edad plenamente activa (de 25 a 49 años), el desempleo es menor y similar a la media nacional, aunque este grupo aporta un 45% de los desocupados, en tanto que para los adultos de mayor edad, el menor desempleo se asocia con un mayor protagonismo del trabajo independiente.

El otro tema asociado con el riesgo a sufrir desempleo, es la dotación de capital humano. Quitando el efecto de los jóvenes, donde la dotación de capital humano se mezcla con la falta de experiencia laboral, para los otros grupos etarios la mayor educación tiende a reducir el riesgo de desempleo, excepto en el caso de la secundaria incompleta que no parece generar ventajas competitivas.

Un 43% de los desocupados pertenece a hogares pobres y este porcentaje aumenta en tanto los desempleados cuentan con una menor educación. De este modo el 60% de los desocupados que no completaron la educación primaria pertenecen a hogares pobres y su riesgo a sufrir desempleo, con esta dotación de capital es mayor. Este resultado señala la necesidad de políticas de capacitación, particularmente para jóvenes que abandonaron tempranamente el sistema educativo formal, así como programas de generación de empleo no calificado como puede ser el producido por lo reactivación del sector de la construcción y, en menor medida, del sector agrícola.

Cuadro 29

Desocupados y tasas de desempleo por nivel educativo y grupos de edad, 2012

	Total	Menores 25	De 25 a 49	De 50 o más	% Pobres
Distribución desocupados	100,0	44,3	45,3	10,3	42,8
Tasas de desempleo	7,8	18,5	6,0	3,5	
Primaria incompleta	7,9	20,6	8,6	4,2	60,0
Primaria completa	7,9	21,4	6,4	3,9	51,3
Secundaria incompleta	10,3	18,3	7,5	4,7	47,5
Secundaria completa	8,9	18,4	6,2	3,7	33,5
Superior	4,9	15,1	3,7	1,6	19,7

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

d) La dotación de capital humano

Las menores capacidades adquiridas a través del sistema educativo formal, no solo aumentan el riesgo a sufrir desempleo y por esta vía, aumenta el riesgo del hogar a sufrir privación material, sino que también limita las oportunidades laborales. Si la atención se pone en los ocupados y, por ende, en los hogares con ocupados, es posible mostrar cómo una menor educación se asocia con mayor riesgo de pobreza del hogar y cómo ello se compensa parcialmente cuando se produce inserciones múltiples en el hogar.

En este sentido, resulta alarmante que cerca de 50 mil niñas y niños de 6 a 12 años estén fuera del sistema educativo, según los resultados del censo 2011. Estas personas verán limitadas sus posibilidades futuras de insertarse en buenas condiciones en el mercado laboral y enfrentarán una probabilidad relativamente alta experimentar pobreza.

El cuadro 30 presenta la distribución de los ocupados totales o en situación de pobreza por nivel educativo. Es claro como a menor educación, mayor concentración de las personas en los hogares pobres. De este modo, el 30% de los ocupados sin primaria completa pertenece a un hogar pobre y este porcentaje disminuye sistemáticamente hasta ubicarse en un 1,5% para aquellos ocupados que cuentan con algún estudio postsecundario.

11 Un 19% de la fuerza de trabajo y el 17% de los ocupados se ubica en ese rango de edad (menor a 25 años)

Cuadro 30

Ocupados según número de ocupados por hogar y estrato de pobreza por nivel educativo, 2012

	Total	Primaria Incompleta	Primaria Completa	Secundaria Incompleta	Secundaria Completa	Educación Superior
Distribución ocupados						
Todos los ocupados	100,0	11,3	26,5	19,0	17,5	25,7
Pobres totales	100,0	25,5	43,0	19,4	9,1	3,0
Pobres extremos	100,0	35,0	41,1	16,0	6,3	1,7
Incidencia de la pobreza						
Hogares con ocupados	13,1	29,7	21,3	13,5	6,8	1,5
Con un ocupado	24,8	42,4	36,2	25,4	13,4	4,0
Con dos ocupados	10,9	27,6	18,1	12,5	5,9	0,9
Con tres ocupados o más	5,4	11,9	9,4	5,5	3,5	0,4

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Dos comentarios adicionales parecen pertinentes. En primer lugar, el riesgo de pobreza aumenta para cada nivel educativo conforme existan menos fuentes de ingresos laborales en el hogar. Mientras que el 30% de los ocupados que no completaron la educación primaria pertenece a un hogar pobre, cuando éste es el único proveedor del hogar, el riesgo de pobreza sube al 42%, similar al de los hogares que no cuentan con ocupado alguno. Luego, conforme existan otros ocupados, su impacto en la pobreza se va reduciendo. Ello resalta de nuevo, la importancia de la generación de empleo como medio para superar la pobreza de manera estructural y sobre todo permitiendo la incorporación de miembros adicionales del hogar al mercado de trabajo.

El otro tema tiene que ver con el umbral mínimo de educación para tener riesgos de pobreza menores a la media. Del cuadro 30 se corrobora que completar la secundaria parece ser ese umbral, a partir del cual el riesgo de caer en pobreza extrema prácticamente desaparece. Ello apunta la importancia de que el sistema educativo logre atraer y retener a los jóvenes hasta que logren completar su educación básica[12].

e) El tipo de oportunidades de trabajo

La dotación de capital humano refleja las características de la oferta de trabajo (capacidades) y esta debe empatarse con los requerimientos y posibilidades de los puestos de trabajo (oportunidades laborales). Como se mostró en el cuadro 7, hay tres características de los puestos de trabajo que son cruciales en la determinación de su calidad: la posición del empleo (asalariado o no), el tipo de empleador y el sector de productivo en que se desenvuelve. El cuadro 31 presenta una tipología de estos puestos mezclando sus tres características.

Cuadro 31

Ocupados según características del puesto de trabajo. Por condición de pobreza, 2012.*

Tipo de empleador y rama de actividad	Distribución relativa			Incidencia pobreza	
	Total	Pobres	Extremos	Total	Extrema
Total de ocupados	100,0	100,0	100,0	13,1	3,1
Estado	14,4	1,8	0,3	1,7	0,1
Empresas privadas	49,1	31,0	11,2	8,3	0,7
Hogares productores	29,9	55,6	75,2	24,5	7,8
Hogares con servicio doméstico	6,7	11,5	13,3	22,7	6,2

1/ Incluye comercio, reparación, restaurantes, hoteles y transporte.
*Ver cuadro completo en Anexo Estadístico, Cuadro A12.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

12 Si bien se han realizado esfuerzos importantes en este ámbito de las políticas educativas, particularmente en el área de los incentivos, monetarios y no monetarios, para estudiar (comedores, transporte, becas y avancemos), es claro que ello es insuficiente para garantizar el logro estudiantil y se requieren esfuerzos por el lado de la oferta educativa y de la participación de los hogares.

Los empleados públicos representan el 14% de los ocupados del país y su riesgo de pobreza es prácticamente inexistente, producto de sus condiciones de trabajo y de su perfil educativo acorde con las ocupaciones técnico - profesionales de los servicios que desempeñan y donde las mujeres representan la mitad del empleo.

Las empresas privadas, emplean casi la mitad de los trabajadores, un 31% de los pobres y el 11% de los pobres extremos trabajan en ese sector. Estos empleos son típicamente asalariados (92%), con predominio de ocupaciones de calificación media a alta (79%), con un alto grado de formalidad legal (86% con seguro contributivo directo), poco empleo femenino (32%), predominio de jornadas completas o sobre jornadas (86%) y con la mitad de sus trabajadores en establecimientos pequeños.

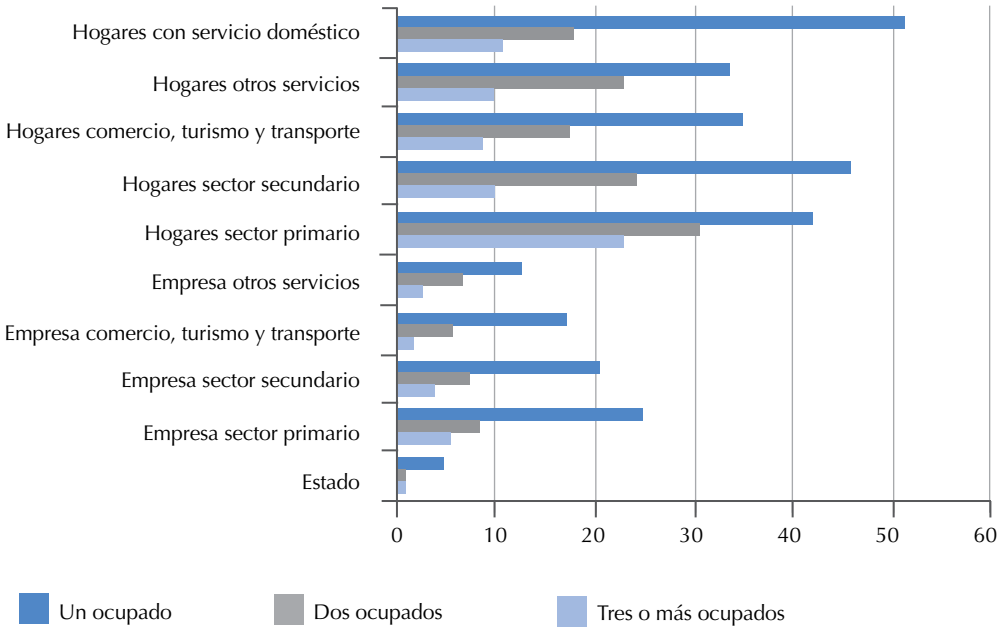
Estos trabajadores tienen un riesgo de pobreza por debajo de la media, aunque cerca de un tercio de los ocupados pobres trabajan en este sector. Un caso especial son los establecimientos agrícolas, donde el riesgo de pobreza es mayor, sobre todo cuando el hogar depende de solo ocupado que trabaja en una empresa agrícola, este valor se reduce cuando hay ocupados adicionales en el hogar (ver gráfico 2).

Los hogares con actividades productivas propias, conocido como el sector productivo informal, emplean un 30% de los trabajadores, pero ahí se ubican el 56% de los ocupados en situación de pobreza y el 75% de los ocupados en pobreza extrema. En este sector el empleo es mixto, un 62% corresponde al autoempleo y un tercio es empleo asalariado, hay predominio de ocupaciones de calificación media baja (92%), con un alto grado de informalidad legal (53%), poco empleo femenino (28%), donde las jornada parciales son más frecuentes (47% incluyendo a los sin jornada) y con una fuerte presencia de micronegocios (96%). Su riesgo de pobreza y de pobreza extrema casi duplica la media nacional y este es mayor si se trata de un establecimiento agrícola.

Finalmente, los asalariados que trabajan en *oficios domésticos* para un hogar muestran también una alta vulnerabilidad a sufrir pobreza, particularmente si es solo un ocupado el que cuenta el hogar. No obstante su poco peso relativo (7% de los ocupados) hace que aporten solo cerca de un 12% de ocupados pobres. Este es un empleo dominado por mujeres (93%), donde la jornada parcial es más frecuente (57%) y donde la informalidad legal es más alta (70% sin seguro contributivo directo). Este corresponde un segmento de mercado que demanda de políticas específicas para mejorar su situación.

Gráfico 2

Incidencia de la pobreza según ocupados por hogar y tipo de empleador, 2012.



Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Fuera del servicio doméstico, la producción en pequeña escala (hogares productores) se constituye claramente en un bolsón de pobreza que demanda de políticas de apoyo productivo que permitan mejorar la productividad y rentabilidad y, por ese medio, las condiciones de los puestos de trabajo que generan. Por otro lado, la mayor vulnerabilidad a la pobreza de los trabajadores agrícolas, tanto en empresas como en hogares productores, sugiere la necesidad de apoyo productivo específico, pero también resalta el papel que la generación de empleo no agrícola en las zonas rurales puede jugar para reducir la pobreza en esas zonas.

f) La jornada de trabajo

Uno de los resultados del funcionamiento del mercado de trabajo son las horas trabajadas. El cuadro 32 presenta la distribución de las horas normales trabajadas en la ocupación principal en la semana de referencia. Se observa que cerca de la mitad de los ocupados pobres y dos de cada tres ocupados en situación de pobreza extrema trabaja una jornada parcial (1 a 39 horas por semana) o no trabajó del todo. En la sección previa se mencionó que esta característica es más frecuente entre los que trabajan para los hogares productores o como servicio doméstico.

Cuadro 32

Costa Rica: Distribución de los ocupados según la jornada normal de trabajo en la ocupación principal. Por estrato de pobreza e incidencia de la pobreza, 2012

	Total	Sin jornada	Jornada parcial	Jornada completa	Sobre jornada
Distribución ocupados					
Todos los ocupados	100,0	5,1	21,6	43,3	29,8
Pobres totales	100,0	16,3	32,1	27,5	23,9
Pobres extremos	100,0	30,5	36,9	19,4	13,2

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Los que laboran una jornada completa (de 40 a 48 horas por semana), son el grupo principal entre los ocupados y muestran un menor riesgo de pobreza. Ello es así pues aquí se concentran los empleados del estado y de las empresas privadas. Por el contrario, los que trabajan más de 48 horas por semana (sobre jornada), no parece que logren reducir significativamente el riesgo a sufrir pobreza y ello se asocia con un tema de productividad. En todo caso, parece claro que la consecución de un empleo no es suficiente sino que se requiere que este sea de calidad, donde uno de sus componentes es sin duda, la jornada a trabajar. Solo la creación de empleos a tiempo completo parecería tener impacto significativo en la reducción de la pobreza.

g) Remuneraciones y salario mínimo

Otro resultado significativo del funcionamiento del mercado de trabajo, son los niveles de las remuneraciones. Una forma de analizar este nivel es comparándolo con los salarios mínimos, lo que da indicaciones sobre su grado de cumplimiento y sobre su suficiencia para reducir la pobreza. El cuadro 33 presenta la distribución de los trabajadores con ingreso laboral en la ocupación principal por rangos de salarios mínimos, utilizando el salario mínimo de protección o mínimo minimorum (salario mínimo para el trabajador no calificado). La comparación se realiza a partir del ingreso laboral por hora, se consideran tres rangos: los que ganan menos del 90% del salario mínimo de protección (Por debajo del SM), los que ganan entre el 90% y el 110% del salario mínimo (Alrededor del SM) y los que reciben por encima del 110% del salario mínimo (Por encima del SM).

Cuadro 33

Distribución de trabajadores según rangos de salarios mínimos. Por estrato de pobreza e incidencia de la pobreza, 2012*

	Distribución relativa			Incidencia pobreza	
	Total	Pobres	Extremos	Total	Extrema
Ocupados con ingreso	100,0	100,0	100,0	11,3	2,1
Por debajo del SM	27,3	67,9	87,3	28,2	6,7
Alrededor del SM	11,8	12,1	3,1	11,6	0,5
Por encima del SM	61,0	20,0	9,6	3,7	0,3
Empleado Público	100,0	100,0	100,0	1,6	0,1
Por debajo del SM	2,8	38,4	65,7	22,3	1,5
Asalariados privados	100,0	100,0	100,0	11,1	1,4
Por debajo del SM	27,8	61,8	82,3	24,7	4,1
Independientes	100,0	100,0	100,0	18,7	5,6
Por debajo del SM	42,9	80,2	91,0	34,9	11,9

* Ver más detalles en Anexo Estadístico, Cuadro A13.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Si se pone la atención en el total de ocupados con ingresos, y horas trabajadas mayores de cero, esto, sin considerar a los trabajadores familiares no remunerados ni a los trabajadores sin jornada un 27% de ellos recibirían por debajo del salario mínimo y en este grupo se concentran los pobres (68%) y los de pobreza extrema (87%). Esto significa que el riesgo a sufrir pobreza (28%) y pobreza extrema (7%) casi triplica la media del grupo de referencia. Los que reciben alrededor del salario mínimo, se ubican en torno a la media de la incidencia de la pobreza y resulta un grupo reducido, pero sugiere que este ingreso puede ser insuficiente. Ello es más claro cuando se tiene en cuenta que si se trata del único ocupado del hogar, su riesgo de pobreza sube al 27%, similar a ganar por debajo del salario mínimo.

Pocos empleados públicos ganan por debajo o alrededor del salario mínimo (7% en conjunto), aunque ellos si enfrentan un mayor riesgo de pobreza. No obstante, cerca de la mitad de los pocos empleados públicos en situación de pobreza, reciben salarios superiores a los salarios mínimos, lo que sugiere que son otras razones lo que explican su situación, probablemente se trata de hogares extendidos (ver cuadro A13 en el anexo).

Los asalariados del sector privados, ya sea empleados de empresas o de hogares, reproducen las características de los ocupados vistos en conjunto. Cerca del 28% recibe menos del salario mínimo, lo que sería una medida del incumplimiento pues es el sector cubierto por la legislación y en ese grupo se concentran los pobres (62%) y los pobres extremos (82%) y, por ende, los riesgos a sufrir privación son mayores para ellos. Para los trabajadores independientes, la presencia de ingresos bajos es mayor y se asocia con el trabajo por cuenta propia. Aunque la legislación no los cubre, los que ganan por debajo del salario mínimo, concentran a los pobres y el riesgo de pobreza es el más elevado.

Estos resultados sugieren que la política de salarios mínimos puede ser un importante instrumento para reducir la pobreza si logra aumentar el valor adquisitivo de los salarios mínimos, cosa que se viene haciendo desde el 2010 (Trejos, 2013), y si se logra que se cumplan, aspecto donde la campaña realizada en los años anteriores mostró ser efectiva (Gindling, Mossaad y Trejos, 2013).

2.3.2. Impacto de satisfacer los faltantes en materia laboral de los pobres

Se realizan aquí tres simulaciones[13] con el objetivo de conocer el impacto sobre la pobreza de: i) ocupar a todos los pobres desempleados; ii) completar el faltante de horas laboradas a los ocupados pobres que trabajan menos de 48 horas semanales y desean trabajar más horas; y iii) completar el

13 Las simulaciones se realizan con la ENAHO 2012, y en todos los casos se utiliza como salario de referencia el salario mínimo para los trabajadores no calificados que rige a partir del 1 de julio del 2012: 242.345,58 colones por mes, 1.166 colones por hora (en ambos casos menos el 9,17% de contribuciones obreras a la seguridad social, para un ingreso neto de 220.122,49 colones y 1.059,10 colones respectivamente).

salario mínimo a todos los ocupados pobres que ganan menos del salario mínimo.

En el caso del desempleo, si los casi 73.000 desempleados pobres consiguieran trabajo a tiempo completo y ganando el salario mínimo de trabajador no calificado, el impacto sería una reducción en la pobreza extrema de -2,1 puntos porcentuales, y en la pobreza total de -3,5 puntos porcentuales (cuadro 34), impacto considerablemente alto.

En el caso del faltante de horas, si a los 42.300 ocupados en situación de pobreza que en promedio laboran 27,7 horas semanales, se les completara la jornada a 48 horas semanales, ganando en esas horas el salario mínimo por hora para los trabajadores no calificados, el impacto sería una reducción en la pobreza extrema de -0,4 puntos porcentuales, y en la pobreza total de -1,4 puntos porcentuales, magnitudes que sin bien menores que las primeras, también son importantes.

Por otra parte, en el 2012 se identificaron 103.230 ocupados en situación de pobreza, que laboran 48 horas semanales o menos con un ingreso laboral promedio inferior al salario mínimo por hora establecido para los trabajadores no calificados (610 colones y 1.059,10 colones respectivamente), y 43.698 ocupados en situación de pobreza, que trabajan más de 48 horas semanales, pero tienen un ingreso laboral inferior al salario mínimo mensual establecido para los trabajadores no calificados (136.981 colones y 220.122,49 colones respectivamente, ambos en términos netos). Si a esos trabajadores se les completa la remuneración por hora o el ingreso laboral mensual al nivel de los mínimos establecidos, el impacto sobre la pobreza sería una reducción de -1,6 puntos porcentuales en la pobreza extrema y -4,4 puntos porcentuales en la pobreza total.

Por último, al considerar de forma conjunta los tres impactos (desempleo, faltante de horas y faltante de salario mínimo), el impacto sería una reducción de -3,6 puntos porcentuales en la pobreza extrema (que decaería hasta 2,8% de los hogares), y de -8,5 puntos porcentuales en la pobreza total (que llegaría a 12,2% de los hogares), poniendo en evidencia la enorme importancia del mercado de trabajo para la superación de la pobreza.

Cuadro 34

Estimación del impacto sobre la pobreza por ingresos de satisfacer los faltantes en materia laboral de los pobres, 2012.

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)	incidencia (% hogares)	impacto (puntos porcentuales)
Situación inicial	20,6		6,3	
Ocupar desempleados	17,2	-3,5	4,2	-2,1
Completar faltantes horas	19,2	-1,4	5,9	-0,4
Completar salario mínimo	16,2	-4,4	4,7	-1,6
Los tres anteriores	12,2	-8,5	2,8	-3,6

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

3

Propuestas para lograr en el corto plazo reducciones sostenidas en la pobreza

El objetivo principal del presente estudio consiste en indicar opciones de política para lograr avances en corto plazo en la reducción sostenida de la pobreza por ingresos, así como por Necesidades Básicas Insatisfechas. Si bien las propuestas discutidas a continuación están enfocadas en acciones que se podrían implementar en corto plazo, el objetivo a más largo plazo debería ser una transformación del modelo económico y social que apunte a la reducción de la pobreza y la desigualdad y a la inclusión de todas las personas. El país debería aspirar a garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios esenciales y a un ingreso digno.

En los dos capítulos anteriores se analizaron las características de la población y los hogares pobres del país, identificando los factores relevantes que impiden la reducción de la pobreza, y además se realizaron simulaciones sobre posibles impactos de los programas de transferencias en efectivo, así como de determinadas acciones en la atención de los faltantes laborales de los pobres. En este capítulo, a partir de los resultados anteriores, se plantean propuestas específicas de cara al logro del objetivo propuesto, diferenciando entre las relativas a las políticas sociales y las relativas al mercado de trabajo –aunque es claro que en muchos casos ambas están interrelacionadas–.

Antes de presentarlas, parece necesario hacer tres precisiones. En primer lugar, que la estrategia de combate a la pobreza forma parte de la estrategia global de desarrollo del país, cuyo fin principal es mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país.[14] En segundo lugar, que la política social está conformada tanto por políticas de carácter universal como selectivas, que en conjunto –y junto a la política económica– inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; por lo que de ninguna forma la reducción de la pobreza recae (o debe recaer) exclusivamente sobre las políticas sociales selectivas. Más bien, los roles principales recaen en las políticas sociales universales, junto con las políticas económicas. En tercer lugar, que si bien el énfasis se ha puesto en la dimensión de privación material de la pobreza por la vía de los ingresos o del consumo efectivo de satisfactores específicos, es claro que la pobreza es un fenómeno multidimensional que obliga a considerar otros aspectos como la impotencia (ausencia de voz) y la vulnerabilidad (económica, ambiental e individual). La ventaja de centrarse en el ingreso y las NBI es que permite una vinculación más directa entre la pobreza y las políticas públicas, tanto sociales como económicas.

3.1. Las políticas sociales

Como se ha mencionado, el combate a la pobreza no es el único objetivo de la política social, ni ella es la única responsable de esta tarea. Las políticas sociales juegan

14 Si bien se hacer referencia a "estrategias" de desarrollo y combate a la pobreza, se debe entender que las mismas podrían estar definidas como tales (es decir, un conjunto coherente de programas y acciones), o en su defecto, constituidas como la suma de los programas y acciones específicas que se ejecutan en un determinado momento de tiempo.

un rol relevante en dos aspectos del desarrollo/superación de la pobreza: la generación de capacidades en las personas y su protección. Además, contribuyen a la convivencia y la cohesión social al ofrecer en ciertos ámbitos esenciales servicios públicos universales. La educación pública es un ejemplo fundamental.

3.1.1. Políticas/programas sociales selectivos

Existen en el país un conjunto muy amplio de programas de este tipo, aunque unos pocos de ellos concentran la mayor parte de los recursos. El análisis aquí realizado de cuatro de los programas considerados "grandes" (RNC, becas –Avancemos y FONABE–, y las ayudas en efectivo del IMAS) puso en evidencia que tienen un impacto fuerte e inmediato en la reducción de la pobreza (2,5 puntos porcentuales en la pobreza total y 2,9 en la pobreza extrema), que tienen una cobertura amplia (15,7% de los hogares del país participan en al menos uno de los programas de transferencias en efectivo considerados), pero también que existen importantes filtraciones. No obstante, todavía hay espacio para ampliar la cobertura, debido a que no todas las personas que podrían calificar para recibir los beneficios, están en este momento cubiertas. Además, es importante discutir cómo se podría ampliar la cobertura para grupos en extrema pobreza que no califican a los beneficios de los programas existentes.

Se puede afirmar, además, que siguen sin cumplirse las recomendaciones del informe de la CGR (2006), especialmente en lo que respecta a la asignación presupuestaria de los programas frente al tipo de necesidad que buscan satisfacer y su prioridad; la revisión del diseño de los programas, que incluye tanto la clara definición de la población objetivo, su tamaño, y el costo de los bienes y servicios ofrecidos. También es relevante la integración de los programas de subsidios o transferencias monetarias que se dupliquen en las diferentes instituciones y la oferta institucional para llenar los vacíos existentes. Igualmente el asunto de la adecuada focalización para que los programas lleguen a la población objetivo, así como un adecuado control de los beneficiarios de los diferentes programas de este tipo.

De los programas de transferencias en efectivo aquí considerados, dos tienen como principal objetivo la satisfacción de las necesidades de ingreso inmediatas de la población beneficiaria (Pensiones del Régimen no Contributivo y Ayudas del IMAS –sin Avancemos–), mientras que los programas de becas (FONABE y Avancemos) pretenden apoyar a las familias en la atención de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes que estudian, para que no abandonen los estudios –e incluso que se reinserten en el sistema educativo en caso de que lo hayan abandonado–. En este caso, es clara la necesidad de fortalecer los programas existentes, pero tomando en cuenta todos los aspectos arriba mencionados.

A continuación, se enumeran algunas alternativas de acción:

1) Revisar el diseño de los programas sociales selectivos, con una perspectiva individual (programa por programa) y general (el conjunto de programas), y realizar el rediseño correspondiente para garantizar la idoneidad y complementariedad de los programas. Es importante destacar que luego del informe de la CGR se realizaron esfuerzos en esta línea por parte de la autoridad social en ese momento, sin embargo no se logró avanzar, por lo que la tarea aún está pendiente.
2) A partir de los costos reales de entrega de bienes y prestación de servicios de los programas rediseñados o no según lo arriba indicado, y el tamaño de la población objetivo a atender, definir la asignación presupuestaria para cada uno y el conjunto. Esto puede implicar reformas legales pues la mayoría de los programas cuentan con asignaciones del FODESAF asignadas por ley.
3) Perfeccionar y uniformar los mecanismos de selección de beneficiarios, para garantizar que los mismos llegan a quienes realmente lo necesitan. **En este sentido, es recomendable que todas las instituciones participantes en la ejecución de estos programas utilicen el mismo mecanismo de selección de beneficiarios –aunque los criterios para cada programa pueden diferir según sus objetivos– y la misma concepción de pobreza.**
4) Consolidar la base de datos de beneficiarios de los programas sociales selectivos, incluyendo a los beneficiarios de todos los programas de este tipo. Hasta ahora los avances en esta materia han sido insuficientes. Se requiere una mayor colaboración de las instituciones, así como sistemas de información adecuados sobre la población atendida. La excepción al momento son las acciones promovidas por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), pero que se limita a los programas financiados con recursos del FODESAF.
5) Incorporar a las municipalidades en la promoción de los diferentes programas sociales selectivos entre los beneficiarios potenciales, y que sirvan como 'ventanilla única de estos programas' apoyando a estos potenciales beneficiarios en la realización de los trámites para acceder a los programas. Es necesario dejar claro que el papel de las municipalidades es facilitador, canalizando la información de los potenciales beneficiarios a las instituciones responsables de los beneficiarios, para que sean estas las que tomen las decisiones que correspondan. No obstante, a futuro, se debe prever un papel más dinámico de las municipalidades en la ejecución de sus propios programas de protección social, o participando activamente en algunos más generales, como ha sido hasta ahora con la red de cuido.

6) Mantener un control permanente que permita identificar cambios en la situación de los beneficiarios que conlleven a supresión de los beneficios que reciben; así como realizar evaluaciones de impacto por lo menos de los programas más grandes –inexistentes hasta el momento–. Aunque la reducción de las filtraciones de los programas selectivos es una tarea necesaria de llevar a cabo, se debe tomar en cuenta que en algunos casos estas no son tan elevadas, en otros casos porque surgen de la misma definición legal del programa, y en otros del uso de la familia en lugar del hogar como unidad de identificación; por lo que una mayor focalización podría resultar en costos adicionales –monetarios y no monetarios– superiores a las ganancias obtenidas por la eliminación de las filtraciones. Asimismo, al buscar mayor precisión en la focalización de los programas, también es importante tener cuidado de evitar la estigmatización de los beneficiarios, así como conflictos que puedan surgir de la exclusión de ciertos grupos.
7) En el caso de los programas sociales selectivos que sirven específicamente de apoyo o son complementarios a programas de carácter universal, es recomendable evaluar la vinculación real entre ellos, de cara a realizar los ajustes que correspondan.
8) Precisar y fortalecer la rectoría de estas políticas, como miras impulsar la coordinación entre programas, una mejor asignación de los recursos y la evaluación de resultados.

3.1.2. Políticas/programas sociales universales

Se consideran aquí las políticas/programas de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como el suministro eléctrico –aunque este último tradicionalmente no se considera en el sector social–. Los problemas a enfrentar son los relativos a la cobertura, la calidad del servicio y su sostenibilidad financiera.

1) **Completar la cobertura universal para los pobres**: Desde la perspectiva de las NBI o de la pobreza por insuficiencia de ingresos, los problemas de cobertura se traducen en pobreza. Como se ha visto, aunque la cobertura de estos programas es en general elevada, la misma aún no es universal, lo que constituye un reto. En general, los problemas de cobertura tienen su origen en insuficiencias de la oferta estatal y afecta en mayor medida a la población ubicada en las zonas más alejadas del centro del país. Ello demanda una mayor inversión en infraestructura física (electricidad y agua) e infraestructura social (educación, salud y vivienda), así como de la introducción de tecnologías apropiadas para llegar a poblaciones dispersas. Ello implica también un enfoque de la inversión pública en las zonas más pobres, lo que tiene como requisito, el contar con adecuados mapas de pobreza.

Si bien se lograrían mayores impactos atendiendo a la población no cubierta más concentrada geográficamente, no se puede descuidar a la población más dispersa –aunque su costo de atención sea significativamente mayor–. Por ello se recomienda utilizar la información censal más reciente para planificar adecuadamente la expansión de la cobertura considerando los costos, de forma tal que se garantice la universalización en períodos definidos de tiempo.

En educación, los problemas de cobertura no están resueltos para los niveles de preescolar y secundaria, faltando la ampliación de los servicios a edades más tempranas, coordinando con la red de cuido. Las limitaciones de cobertura en preescolar, afecta en mayor medida a la población pobre y limita sus posibilidades posteriores de éxito escolar. La menor cobertura en secundaria también se concentra en la población pobre y limita sus posibilidades laborales futuras. La ampliación de la oferta estatal, así como el fortalecimiento de los programas selectivos para incentivar el acceso y la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo van en la dirección correcta. Si bien la cobertura en primaria es prácticamente universal, el censo del 2011 mostró que cerca de 50 mil niños de 6 a 12 años están fuera del sistema educativo y están propensos a sufrir de cuadros extremos de exclusión social en el futuro. Esta población está identificada geográficamente y requiere de una política más activa y enfocada de integración al sistema educativo, más allá de los incentivos para estudiar que existen en la actualidad.

Como las familias con niños son las más vulnerables a sufrir el flagelo de la pobreza, precisamente en el momento que sus hijos deben acumular el capital humano necesario para superarla, ellos se encuentran entonces sobre representados entre los pobres. Ello señala la necesidad de introducir incentivos adicionales a las familias pobres con niños para garantizar su desarrollo, el cuido, el acceso, la retención y el logro educativo. Este incentivo puede tomar la forma de un programa de transferencias condicionadas dirigidas a las mujeres con hijos menores de edad. Las mujeres con hijos menores (primera infancia) y en edad de estudiar (más allá de la secundaria que ya existe) recibirían una ayuda monetaria, contra la obligación de velar por el uso adecuado de los servicios educativos. Esta transferencia podría acompañarse con oportunidades de capacitación laboral para las madres, que les facilite una incorporación posterior al mercado de trabajo. También es importante acompañar estas iniciativas con programas de apoyo educativo para mejorar el logro de las y los estudiantes.

Este paquete integraría los otros incentivos existentes en el IMAS, que reforzarían los que implementa el Ministerio de Educación Pública (MEP) en su programa de equidad

(alimentación complementaria, becas y transporte) y de cuido de la primera infancia (centros infantiles del Ministerio de Salud, municipalidades y sector privado). Este paquete se puede complementar con otros programas como los de apoyo productivo, bono de la vivienda y pensiones no contributivas para los ancianos del hogar, particularmente para las familias en pobreza extrema. Aunque el trabajo infantil tiene una menor extensión en el país, es claro que es más frecuente en las zonas rurales y en actividades agrícolas y se debe sustituir por el estudio de los niños y adolescentes. Este tipo de programas apoyaría su erradicación y constituye un área que no se debe descuidar.

2) **Programas de calidad para los pobres:** Cabe señalar que resolver el problema de cobertura no es suficiente y la atención también tiene que ponerse en la calidad del servicio recibido (agua para consumo humano, educación y salud principalmente) y en el logro del aprendizaje alcanzado. Esto último es particularmente importante en secundaria, donde la meta debe ser la universalización, no de su cobertura o acceso, sino del logro en completarla, pues es el nivel que hace diferencia en cuanto a las posibilidades de acceder a empleos de calidad. No obstante, los problemas de logro están presentes también en primaria, con fuertes brechas por estratos de ingreso y por zonas, que aluden a problemas de eficiencia interna del sistema educativo que no ha logrado superar, pese a contar con recursos crecientes en las dos últimas décadas. Ello implica la necesidad de una oferta ampliada hacia las zonas más pobres que neutralicen sus desventajas iniciales y por ende una asignación de recursos mayores.

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

   Se han propuesto distintos incentivos para que la población infantil acceda, se mantenga y triunfe en el sistema educativo formal, como parte de las políticas sociales selectivas: alimentación complementaria, becas, transporte, etc. El esfuerzo más importante desarrollado en los últimos años es el programa Avancemos como una transferencia condicionada a las familias, en su versión actual, para que los jóvenes se mantengan en la educación secundaria. Ello ha logrado mejorar los niveles de asistencia entre los adolescentes, quienes han sustituido trabajo por estudio. El desafío pendiente es cómo transformar esa asistencia escolar en logro efectivo. Para ello, parece necesario avanzar en intervenciones educativas más allá de las transferencias monetarias y que compensen el menor clima educativo de sus hogares y de sus localidades, así como las restricciones típicas que enfrentan los jóvenes en las zonas rurales.

   Se requiere entonces incorporar o mejorar las formas novedosas de gestión sobre todo para las zonas rurales más apartadas (como telesecundaria), apoyos adicionales para el aprendizaje a los niños y jóvenes de hogares con bajo clima educativo, junto a mejoras en el valor agregado y la calidad de la educación, principalmente secundaria, para aumentar su atractivo en el estudiante y para reducir el costo de oportunidad para la familia. Estas mejoras en el valor agregado, significa el aporte de competencias técnicas (informática, inglés, y destrezas específicas) para insertarse en empleos futuros con mejores ingresos.

   En el ámbito de la salud, si bien se ha logrado un acceso universal a los servicios de atención primaria, existen importantes limitaciones de acceso, efectivo y oportuno, a los servicios de salud de mayor complejidad y problemas de calidad en la atención recibida. Las causas asociadas con el deterioro de la calidad de los servicios de salud son múltiples y ampliamente estudiadas, pero parece central para avanzar en su enfrentamiento, por lo menos lograr la consolidación del expediente electrónico.

3) **Garantizar la sostenibilidad financiera:** Para consolidar la cobertura universal de los programas sociales universales y mejorar su calidad y logro, se requiere de recursos financieros adecuados. Los programas asociados con la infraestructura física (agua, electricidad y comunicaciones) son programas que se autofinancian a partir del cobro de tarifas a los usuarios y los problemas tienen que ver más con el control de los costos que han elevado las tarifas al punto que puede generar exclusiones a los grupos pobres. Los programas de salud, se financian con el aporte tripartito de trabajadores, empleadores y estado. Sus problemas financieros aluden a problemas de control de costos, de cambio en la demanda de los servicios asociada con el envejecimiento de la población, y de una posible insuficiencia de un financiamiento pensado en un mercado de trabajo con empleos formales asalariados. Aquí cabe pensar en la posibilidad de fuentes adicionales

de financiamiento, junto a un control efectivo de costos. Finalmente, para los servicios educativos, su sostenibilidad financiera está asociada a los problemas fiscales del gobierno central, cuya solución pasa principalmente por una reforma fiscal que dote de los recursos requeridos.

3.2. Las políticas sobre el mercado de trabajo

Mientras que a las políticas sociales les corresponde la tarea de crear capacidades en la gente, las políticas más de tinte económico deben velar por la generación de oportunidades de trabajo. Estas políticas son de carácter macro o de carácter más meso o micro. Aquí se insistirá en algunas consideraciones macroeconómicas para pasar luego a políticas más vinculadas al mercado de trabajo.

3.2.1. Contexto macroeconómico

Dos elementos parecen necesarios, aunque no suficientes, para que una estrategia contra la pobreza sea exitosa. Por una parte, la política económica debe retomar la generación de empleo como uno de sus objetivos centrales y por otra parte, el Estado tiene que tener la capacidad de financiar las políticas públicas en general y sociales en particular.

1) **Política económica con objetivos de empleo**: Las reformas económicas han priorizado en la política económica el papel de garantizar los equilibrios macroeconómicos, con menos énfasis en intervenciones para promover actividades o sectores, excepto el exportador y el financiero, por considerar que ello introduce distorsiones en el mercado y en la asignación de recursos. Es necesario que la creación de empleo de calidad, que favorezca a todos los grupos sociales, se restablezca como un objetivo central de las políticas, macro, meso y micro, y que estas sean evaluadas, tanto ex ante como ex post, por sus efectos en el empleo, la pobreza y la desigualdad, no solo en la estabilidad. Esto pasa por tener un sistema de indicadores sobre empleo, con periodicidad mensual, como condición básica, y similar al resto de los indicadores que utilizan los definidores de las políticas económicas. Con la introducción de la encuesta continua de empleo se ha empezado a avanzar en este tema de los indicadores coyunturales aunque falta camino que recorrer para que se disponga de indicadores mensuales (trimestres móviles) y adecuados (no solo desempleo abierto) para esta evaluación de la política económica.

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

   La política económica debe incorporar incentivos o señales para que los mercados favorezcan efectivamente a los grupos y regiones más pobres. Es necesario entonces adoptar medidas especiales para garantizar que las micro y pequeñas empresas, que son reservorios importantes de familias en situación de pobreza, puedan participar de una manera eficaz en el mercado y con posibilidades de acumulación. Facilitarles el acceso efectivo al crédito, direccionar la demanda hacia sus productos, reducirles los costos de transacción en particular hacia el mercado externo, la capacitación en prácticas comerciales modernas, el apoyo para el mejoramiento tecnológico, las inversiones complementarias para facilitarles el acceso a los mercados, la reducción de las restricciones de acceso al sector formal 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 metropolitano, de manera que tomando en cuenta las necesidades y aspiraciones regionales, llegue efectivamente a las zonas más pobres, tanto urbanas como rurales, de modo que genere empleo no agrícola en estas últimas. Ello implica el manejo del gasto público y la elaboración de los presupuestos con arreglo a las prioridades nacionales, establecidas a través de procesos participativos donde los pobres y residentes de las regiones periféricas tengan efectiva voz, y que tengan en cuenta las cuestiones de género y el objetivo del combate a la pobreza.

2) **Ingresos fiscales suficientes y recaudados con equidad**: Las restricciones fiscales para financiar las necesidades de infraestructura y la inversión social, reducen la competitividad del país y frenan la movilidad social, la lucha contra la pobreza y la búsqueda de la equidad. Esta insuficiencia de recursos genera crisis fiscales periódicas que ocasiona volatilidad e insuficiencia en el crecimiento económico y que no permite que los beneficios del crecimiento se trasladen al mercado de trabajo y por esta

vía hacia los pobres. Aunque parte de las necesidades de infraestructura se pueden financiar con mecanismos de concesión de obra y endeudamiento externo, aún los recursos se tornan insuficientes. Un aumento de la carga tributaria, acorde con el desarrollo social del país, debe también contemplar sus repercusiones distributivas. Por ello, es importante buscar alternativas de política tributaria que, a la vez que aseguren aumentar la recaudación, impulsen una distribución más justa y equitativa de los ingresos. Lo importante aquí es que todos los agentes contribuyan de acuerdo al beneficio obtenido del proceso de crecimiento. Ello debe ser acompañado de medidas específicas para aumentar la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad del gasto público, mejorando la tramitología, incorporando las ventajas que las tecnología de la información permiten, ofreciendo servicios acordes con las necesidades de las personas y permitiendo el acceso efectivo a estos servicios de toda la población, particularmente la más necesitada, y acompañando la ejecución de los programas de seguimiento y evaluación de resultados e impacto.

3.2.2. Políticas sobre el mercado de trabajo

Las políticas sobre el mercado de trabajo se dirigen a facilitar la inserción laboral de las personas y a mejorar sus remuneraciones.

1) **Capacitación para jóvenes y mujeres**: En el corto plazo, se tiene una masa de jóvenes y mujeres (jóvenes o no), que no lograron acumular el capital humano suficiente para una inserción de calidad en el mercado de trabajo y experimentan altos grados de desempleo, inserciones muy precarias en el mercado de trabajo o en todo caso situaciones de alto riesgo de sufrir cuadros de pobreza. Para estos jóvenes y mujeres no jóvenes a cargo de los hogares, retornar al sistema educativo formal no es una opción, y la forma de mejorar su empleabilidad es a través de la capacitación. Se requiere un programa de capacitación de jóvenes, y mujeres, de calidad y que responda a las necesidades del sector productivo que genera más empleo de calidad.

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

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

2) **Facilitar la movilidad de los trabajadores:** Nuevas competencias y nuevas oportunidades de empleo requieren conectar la demanda con la oferta y los servicios de intermediación del empleo resultan de la mayor utilidad. Luego de muchos años de planeamiento, finalmente se ha logrado establecer un sistema de intermediación con la colaboración del INA y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que permite mejorar el sistema existente en este último, que se caracterizaba por su reducida escala, sesgo urbano y limitada tecnología. Estos sistemas se han revalorizado en los últimos años (Trejos, 2009) por su bajo costo y por ser uno de los pocos instrumentos de políticas activas de mercado de trabajo en manos del Ministerio de Trabajo. Un sistema de intermediación del empleo facilitará a las personas para moverse de empleos de mala calidad, en el sector informal por ejemplo, a empleos de mayor calidad es establecimientos de mayor tamaño y formalidad. Pero también estos servicios son muy útiles para atender la demanda estacional asociada con algunas actividades agrícolas como el café y la caña de azúcar, y ciertos picos

de la actividad de construcción y turística, permitiendo de paso proteger los derechos de los trabajadores temporeros, principalmente inmigrantes.

3) **Ingresos laborales:** En el corto plazo, la reducción de la pobreza pasa por aumentar los ingresos de las familias de los estratos de menor ingreso a través de sus actividades productivas. Un programa de capacitación de jóvenes, hombres y mujeres, como el mencionado previamente, junto a programas de intermediación eficientes, que permita aumentar el número de ocupados del hogar, su diversificación productiva y aumentar el empleo asalariado tiene un efecto directo en la reducción del riesgo de sufrir pobreza. Recuérdese que la forma más efectiva de reducir drásticamente el riesgo de pobreza de un hogar es incorporando exitosamente un segundo miembro al mercado de trabajo, aunque ello no implica que las acciones tendientes a mejorar los salarios medios reales no sean importantes.

   a) ***Una política de salarios mínimos activa***: para las familias que dependen de una única fuente de ingreso, lo que cabe es mejorar este ingreso a través del aumento de la rentabilidad de los activos con que dispone el hogar, que en muchos casos solo es su fuerza de trabajo. Este aumento se debe sustentar en mejoras en la productividad y en el acceso efectivo, y a bajo costo, al mercado. La mejora de la productividad es condición necesaria pero no suficiente y responde a políticas macro y sectoriales. Las políticas del mercado de trabajo lo que pueden hacer es promover que parte de esas ganancias de productividad se transfieran a los trabajadores por la vía de salarios reales mayores y la fijación de los salarios mínimos es el instrumento a emplear.

      Ello pasa por la aplicación de una política de salarios mínimos activa, como la aprobada por el Consejo Nacional de Salarios en octubre del 2011 y el enfrentamiento activo del incumplimiento en el pago de los salarios mínimos, como la Campaña Nacional que activó el Ministerio de trabajo a partir de agosto del 2010. Con el acuerdo de octubre del 2011, se logró superar el sistema de fijación de los salarios mínimos aprobado en el acuerdo de concertación de 1999 y que los mantuvo estancados durante la primera década del siglo XXI, cuando la economía creció de forma más sostenida. El acuerdo permite trasladar parte del crecimiento económico en forma de aumento real del salario mínimo, aunque aún de manera limitada y es algo que podría revisarse para mejorar el impacto. Si bien la Campaña Nacional de Salarios Mínimos mostró ser exitosa en mejorar los ingresos de los que ganaban por debajo del salario mínimo (Gindling, Mossaad y Trejos, 2013), esta se ha desactivado y el incumplimiento sigue siendo muy extendido y afecta claramente a los hogares pobres, como se ha visto en la sección previa. Ello demanda de una acción más efectiva de la inspección por parte del MTSS. Esta acción más efectiva requiere de dotarle de recursos adicionales y hacer que los utilice de mejor manera enfocando la atención en las zonas, tipo de empresas y actividades que muestran un mayor incumplimiento. También requiere que se coordine con otras instituciones que, como la CCSS y el INS, realizan actividades de inspección para intercambiar información y hacer visitas más efectivas. Pero ello resulta insuficiente si el incumplimiento sigue sin representar un costo para las empresas por el mecanismo de la doble visita. Multas específicas y cobradas efectivamente en sede administrativa a partir de la primera visita y apoyo a los trabajadores para que demanden sus salarios no recibidos en las instancias judiciales parecen acciones a seguir también.

      Otro campo de acción para reducir el incumplimiento son aquellas acciones que faciliten su cumplimiento. En esta dirección, un sistema más simple y con mejor información facilita su aplicación y su control, aunque no resulta factible evolucionar hacia un salario mínimo único hasta que la negociación colectiva tenga suficiente aplicación. Esto apunta a otro mecanismo que facilita el cumplimiento como lo es el desarrollo de sistemas de auto cumplimiento en las empresas. Gindling y Trejos (2010), encuentran que en las empresas que cuentan con organización laboral, el riesgo de incumplimiento es menor.

      Ello sugiere que la promoción de la organización de los trabajadores, prácticamente inexistente en las empresas privadas en la forma de sindicatos, no solo permitiría más control interno sobre su aplicación, sino que además posibilitaría ir ampliando la cobertura de la negociación colectiva como sistema de negociación salarial. Un mayor desarrollo del movimiento sindical en el sector privado, requiere fortalecer el fuero sindical, reforma legal que se ha estado discutiendo sin lograr su aprobación. También como mucho del empleo asalariado se concentra en las micros y pequeñas empresas, organizaciones sindicales sectoriales más que por empresa parecen más factibles de desarrollar.

   b) ***Mejorar la productividad de la producción en pequeña escala***: Cerca de la mitad de los ocupados en situación de pobreza se ubica en establecimientos, de pequeña escala (hogares productores), la mayor parte informales o con trabajo precario. Estos se caracterizan por generar bajos ingresos laborales a sus propietarios, lo que lleva

a pagar bajos salarios y tener alta subutilización de la mano de obra (jornadas parciales). Algunos de estos negocios son de los que se denominan empleo de refugio o de subsistencia, aunque otros tienen posibilidades de acumulación y expansión futura. La forma de mejorar sosteniblemente los ingresos laborales de los trabajadores independientes, y de sus empleados, es a través de mejorar la productividad de sus actividades. Más que promover la creación de este tipo de establecimientos, lo que cabe entonces es promover mejoras en la productividad de los existentes como medio de mejorar los ingresos laborales, salariales y no salariales, y la calidad del empleo generado. Ello se logra con políticas de apoyo productivo como transferencia tecnológica, acceso al crédito, acceso a mercados, organización, asistencia técnica y gerencial, etc.

Una forma de lograr esto de manera sostenible es vincular estos establecimientos con los sectores dinámicos de la economía. La organización o creación de "clúster" con todo el apoyo integral necesario demanda de la participación de muchas instituciones públicas y privadas. En general programas de apoyo productivo existen en las instituciones del sector público pero estos tienden a estar desarticulados entre sí y con otras instituciones claves como INA, el Ministerio de Transportes, el Instituto de Turismo, el Ministerio de Comercio Exterior, los municipios, etc.

Se requiere avanzar en el diseño de formas de gestión central, regional y local que permitan efectivamente este tipo de articulación para que produzca impacto. Estas formas de gestión deben incluir sistemas de seguimiento y evaluación de impacto. Para ello se debe trabajar con el territorio como la unidad en que se produce el desarrollo económico y social. No obstante, para que estas mejoras en productividad y rentabilidad beneficien a los trabajadores asalariados de las microempresas se requiere acompañar estas acciones con una política de salarios mínimos activa y con una adecuada supervisión sobre el cumplimiento de los derechos y de la seguridad laboral.

Las propuestas que se presentaron en este capítulo buscan, en gran parte, construir sobre las políticas y programas existentes, rescatando y fortaleciendo lo positivo y corrigiendo las deficiencias. Tienen un enfoque en acciones que se pueden implementar en el corto plazo y que tienen el potencial de incidir de forma sostenida en la reducción de la pobreza.

Sin embargo, para construir una sociedad que verdaderamente incluya y valore de manera igual a todos y a todas, se debe hacer más. Es primordial plantear como metas explícitas de país la erradicación de la pobreza y la desigualdad y garantizar el derecho a un empleo y un ingreso digno, a la salud y la educación de calidad y otras condiciones para una vida digna para todos y todas. Esto requiere, además, orientar políticas relevantes en distintas áreas hacia eso fines, lo cual a requerirá, a su vez, un amplio proceso de diálogo y construcción de acuerdos tanto sobre las metas como el camino para llegar a ellas.

Referencias bibliográficas

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez (1995). **La pobreza en Costa Rica.** San José: Academia de Centroamérica, Estudios 11.

CGR (2006). **Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración a pobreza en Costa Rica.** San José: Contraloría General de la República (CGR), División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, informe No. DFOE-SO-30-2006.

Méndez, Floribel y Juan Diego Trejos (2004). **Costa Rica: un mapa de carencias críticas para el año 2000.** En: Rosero-Bixby, Luis (editor) (2004). *Costa Rica a la luz del censo del 2000.* San José: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación e Instituto de Estadística y Censo (Imprenta Nacional), pp. 205-233.

Méndez Floribel y Odilia Bravo (2012). **Mapa de pobreza con el método de Necesidades Básicas Insatisfechas Censo 2011.** San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Gindling, T. H., Nadwa Mossaad y Juan Diego Trejos (2013). **Las consecuencias del aumento en la observancia del Salario Mínimo Legal en Costa Rica**. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

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

Sauma, Pablo (2008). **Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y sostenibilidad de la reducción de la pobreza.** San José: ponencia realizada XIV Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Sauma, Pablo (2001). **Aportes para una estrategia de reducción de la pobreza en Costa Rica**. En: *Economía y Sociedad.* Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional, Escuela de Economía, Número 15, enero-abril 2001, pp. 7-44.

Sauma, Pablo; Carmen Camacho y Manuel Barahona (1997). **Percepciones sobre la pobreza en comunidades pobres de Costa Rica**. San José: Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), Banco Mundial, y RUTA Social.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (sf). **Evolución de la pobreza en Costa Rica: una revisión de las estimaciones 1980-1998.** En: Trejos, Juan Diego (compilador). *La pobreza en Costa Rica: estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.* San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, capítulo 3, pp. 39-106, tomo I, 2011.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (2013). **Crisis económica y seguro de desempleo**. En Anabelle Ulate y Max Soto (editores): *Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Capítulo 10, pp. 150-159.

Trejos, Juan Diego (2013). **La política de salarios mínimos frente a la crisis y al crecimiento**. En Anabelle Ulate y Max Soto (editores): *Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Capítulo 11, pp. 160-172.

Trejos, Juan Diego (2012a). **El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política**. En Fundación Konrad Adenauer (editor): *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA).

Trejos, Juan Diego (2012b). **Caso de Costa Rica**. En Fernando Soto Barquero y Emilio Klein (coordinadores): *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo I y II. Santiago, Chile: FAO, OIT, CEPAL. Capítulo III, pp. 109 - 176, Tomo I.

Trejos, Juan Diego (2012c). **Caso Costa Rica**. En Sergio Faiguenbaun, César Ortega y Fernando Soto Barquero (coordinadores): *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Tomo I y II. Santiago, Chile: FAO. Capítulo IX, pp. 103 - 146, tomo II.

Trejos, Juan Diego (compilador) (2011)**. La pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas**. Dos tomos. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Trejos, Juan Diego (2001)**. Componentes de una estrategia contra la pobreza**. En Juan Diego Trejos (compilador): *La pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, capítulo 24, pp.679 - 719, tomo II. 2011

Apéndice 1

Variables y criterios de insatisfacción utilizados por Méndez y Trejos (2004) y por Méndez y Bravo (2012) para la determinación de las carencias críticas de la población

Esos autores determinan cuatro dimensiones o, como ellos las denominan, "macronecesidades" prioritarias: acceso a albergue digno; acceso a vida saludable; acceso al conocimiento; y acceso a otros bienes y servicios. Para cada una de esas dimensiones definieron componentes, específicamente:

Acceso a albergue digno:

Calidad de la vivienda: a partir del tipo de vivienda (si es eventual o tugurio) y por el tipo y estado de los materiales de la vivienda (si son de desecho o estaban en mal estado).

Hacinamiento: en términos del número promedio de personas por aposento de la vivienda.

Electricidad: si la vivienda cuenta o no con este servicio.

Acceso a vida saludable:

Agua potable: según la forma de abastecimiento.

Saneamiento básico: específicamente la forma de evacuación de excretas.

Acceso al conocimiento:

Asistencia escolar: de la población de 7-17 años.

Logro escolar: en términos del rezago escolar.

Acceso a otros bienes y servicios:

Capacidad de consumo: refleja la disponibilidad potencial de recursos del hogar para adquirir los bienes y servicios de consumo en el mercado, necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

Las variables y criterios de insatisfacción utilizados en cada caso son los siguientes:

Dimensión	Componente	Variable y criterio de insatisfacción
1. Acceso a albergue digno	**1.1. Calidad de la vivienda**	- Hogar en vivienda eventual o tugurio. - Hogar en vivienda de paredes de desecho u otro o techo de desecho o piso de tierra. - Hogar en vivienda con materiales en mal estado simultáneamente en paredes, techo y piso.
	1.2. Hacinamiento	- Hogares en viviendas con más de dos personas por aposento.
	1.3. Electricidad	- Hogares en viviendas sin electricidad para alumbrado.
2. Acceso a vida saludable	**2.1. Agua potable**	- Hogar en vivienda urbana que consume agua de pozo, río o lluvia. - Hogar en vivienda rural que consume agua de río o lluvia. - Hogar en vivienda rural que consume agua de pozo y no tiene cañería dentro de la vivienda.
	2.2. Saneamiento básico	- Hogar en vivienda urbana con eliminación de excretas por pozo o u otro sistema o no tiene. - Hogar en vivienda rural con eliminación de excretas por otro sistema o no tiene.
3. Acceso al conocimiento	**3.1. Asistencia escolar**	- Hogares con uno o más miembros de 7 a 17 años que no asisten a la educación regular.
	3.2. Logro escolar	- Hogares con uno o más miembros de 7 a 17 años que asiste a la educación regular con rezago mayor a dos años.
4. Acceso a otros bienes y servicios	**4.1. Capacidad de consumo**	- Hogares sin perceptores regulares (ocupados o pensionistas o rentistas) y cuyo jefe tiene 50 años o más y primaria completa o menos. - Hogares urbanos con un perceptor y primaria incompleta y tres o más dependientes. - Hogares urbanos con dos perceptores y con menos de cinco años de educación en promedio y tres o más dependientes. - Hogares urbanos con tres o más perceptores y con menos de cuatro años de educación en promedio y tres o más dependientes. - Hogares rurales con un perceptor y menos de cuatro años de educación y tres o más dependientes. - Hogares rurales con dos perceptores y con menos de tres años de educación en promedio y tres o más dependientes. - Hogares rurales con tres o más perceptores y con menos de dos años de educación en promedio y tres o más dependientes.

Anexo estadístico

Cuadro A1

Costa Rica: incidencia de las carencias críticas por provincia y cantón, 2011

	Total de hogares	% de hogares con			% de hogares con carencia de:			
		Al menos una carencia	1 carencia	2 o más carencias	Albergue	Vida saludable	Conocimiento	Capacidad de consumo
Costa Rica	1.236.981	24,6	18,8	5,8	9,3	6,2	8,3	7,8
1 San José	409.280	20,2	16,2	4,0	7,6	4,8	6,8	5,7
101 San José	84.066	19,7	15,2	4,5	10,1	3,7	6,7	4,8
102 Escazú	16.839	15,7	13,6	2,2	6,8	2,5	5,1	3,8
103 Desamparados	58.608	19,4	16,2	3,2	7,0	3,3	7,4	5,5
104 Puriscal	9.891	24,0	19,8	4,2	7,4	7,4	5,9	8,0
105 Tarrazú	4.632	32,4	24,6	7,8	5,9	14,3	10,3	10,7
106 Aserrí	16.348	25,4	21,0	4,4	8,5	5,8	9,4	6,8
107 Mora	7.873	21,4	18,2	3,3	6,9	5,7	5,5	7,0
108 Goicoechea	33.351	17,1	13,9	3,1	6,6	3,2	6,1	4,7
109 Santa Ana	14.467	16,8	14,2	2,6	5,4	5,0	5,6	3,8
110 Alajuelita	20.471	27,4	21,2	6,3	11,7	5,1	10,9	7,2
111 Vázquez de Coronado	17.381	14,1	11,8	2,3	4,9	2,6	5,0	4,2
112 Acosta	5.939	30,8	24,5	6,2	9,5	12,3	6,9	9,2
113 Tibás	19.563	15,1	11,3	3,8	6,6	4,0	4,8	4,2
114 Moravia	17.148	11,9	10,4	1,5	4,0	1,4	4,6	3,5
115 Montes de Oca	17.188	8,6	7,4	1,1	2,8	1,5	3,0	2,6
116 Turrubares	1.705	33,3	24,5	8,8	12,9	13,4	7,8	9,9
117 Dota	1.988	39,0	30,7	8,2	7,2	22,5	9,3	10,0
118 Curridabat	19.510	16,6	13,2	3,3	7,2	3,1	5,8	4,4
119 Pérez Zeledón	38.881	31,1	24,5	6,6	7,7	10,9	9,2	11,0
120 León Cortés	3.431	40,4	30,7	9,8	8,9	20,1	11,0	11,9
2 Alajuela	241.665	24,4	19,2	5,2	8,5	4,6	8,7	9,0
201 Alajuela	73.368	19,8	16,6	3,2	6,2	3,9	7,3	6,1
202 San Ramón	23.747	22,4	18,4	3,9	6,0	5,2	7,4	8,3
203 Grecia	22.221	20,4	16,8	3,6	6,1	2,0	7,7	8,7
204 San Mateo	1.857	29,3	23,5	5,9	9,4	5,8	8,6	12,1
205 Atenas	7.631	19,7	16,8	2,9	4,7	4,1	6,2	7,8
206 Naranjo	11.958	21,6	18,1	3,6	6,6	2,6	7,4	9,4
207 Palmares	9.800	19,7	16,8	2,9	4,9	4,3	6,3	7,6
208 Poás	8.078	22,9	19,4	3,5	7,3	1,3	9,1	9,1
209 Orotina	6.121	25,2	19,9	5,3	11,0	2,4	8,4	9,5
210 San Carlos	45.958	28,9	21,7	7,2	10,6	5,6	10,4	11,2
211 Zarcero	3.417	20,1	17,0	3,1	5,6	1,5	7,9	9,0
212 Valverde Vega	5.129	22,2	18,9	3,3	5,8	1,6	8,2	10,3

	Total de hogares	% de hogares con			% de hogares con carencia de:			
		Al menos una carencia	1 carencia	2 o más carencias	Albergue	Vida saludable	Conocimiento	Capacidad de consumo
213 Upala	11.692	40,9	27,0	13,9	21,4	9,9	13,2	13,6
214 Los Chiles	6.191	50,0	28,1	21,9	26,5	17,3	19,0	17,1
215 Guatuso	4.497	37,5	28,7	8,8	16,2	3,7	13,8	14,0
3 Cartago	133.621	21,0	17,0	4,1	6,9	4,1	8,2	6,8
301 Cartago	39.773	18,6	15,3	3,4	6,4	2,5	7,6	6,0
302 Paraíso	15.076	23,5	19,9	3,6	6,2	2,9	10,5	8,0
303 La Unión	27.573	18,0	14,3	3,7	7,6	2,7	7,2	4,9
304 Jiménez	4.193	25,1	20,6	4,5	7,5	5,7	8,1	9,0
305 Turrialba	20.790	26,1	19,5	6,5	8,8	9,5	7,5	9,4
306 Alvarado	3.719	25,4	21,6	3,8	6,1	2,5	12,4	8,7
307 Oreamuno	11.509	21,8	18,2	3,6	5,6	3,6	9,7	7,0
308 El Guarco	10.988	20,8	16,6	4,1	5,5	5,3	8,1	6,7
4 Heredia	125.647	17,5	14,1	3,4	6,2	3,3	6,7	5,5
401 Heredia	36.339	13,9	11,7	2,2	5,2	2,1	5,2	3,9
402 Barva	11.553	14,5	12,7	1,8	3,5	1,4	7,4	4,1
403 Santo Domingo	11.795	14,5	12,2	2,3	6,7	1,2	5,0	4,3
404 Santa Bárbara	10.289	17,9	15,7	2,2	4,1	3,3	6,6	6,2
405 San Rafael	13.237	14,2	12,3	1,8	4,8	1,1	5,7	4,6
406 San Isidro	5.961	15,2	13,3	1,9	4,1	3,0	5,2	5,1
407 Belén	6.243	12,6	11,6	1,0	3,0	1,0	5,6	4,1
408 Flores	5.876	12,7	11,6	1,1	2,9	1,5	5,6	3,9
409 San Pablo	8.196	11,3	9,8	1,5	3,5	0,7	5,8	3,0
410 Sarapiquí	16.158	40,5	26,8	13,6	17,1	13,6	13,1	13,9
5 Guanacaste	94.198	30,1	22,3	7,8	12,4	7,6	9,3	10,3
501 Liberia	16.980	26,5	18,9	7,6	13,4	6,1	9,3	7,6
502 Nicoya	15.160	30,5	23,1	7,3	12,0	8,5	7,6	11,2
503 Santa Cruz	16.929	27,7	21,1	6,6	11,0	6,2	9,4	9,0
504 Bagaces	5.673	33,9	25,0	8,9	14,1	7,5	10,5	12,8
505 Carrillo	10.345	30,5	22,3	8,2	13,4	7,2	10,0	10,0
506 Cañas	7.372	28,2	21,7	6,5	10,1	4,8	9,7	11,6
507 Abangares	5.393	33,5	25,8	7,8	12,5	9,0	9,7	11,7
508 Tilarán	6.093	26,4	21,8	4,6	5,8	8,0	7,0	11,1
509 Nandayure	3.335	35,2	27,4	7,8	11,9	11,3	9,1	11,7
510 La Cruz	4.877	44,5	27,6	16,9	23,9	13,5	15,3	13,6
511 Hojancha	2.041	29,8	22,5	7,3	8,8	13,5	6,0	9,9
6 Puntarenas	121.126	34,9	24,6	10,3	14,9	11,9	9,9	10,8
601 Puntarenas	33.755	30,3	22,6	7,7	13,6	7,2	9,0	9,8
602 Esparza	8.526	24,4	18,9	5,5	10,0	5,0	7,6	8,2
603 Buenos Aires	12.371	50,9	29,6	21,3	22,3	27,6	14,2	14,4
604 Montes de Oro	3.989	23,8	19,4	4,4	7,4	5,6	7,0	8,6

	Total de hogares	% de hogares con			% de hogares con carencia de:			
		Al menos una carencia	1 carencia	2 o más carencias	Albergue	Vida saludable	Conocimiento	Capacidad de consumo
605 Osa	9.045	42,4	27,8	14,6	18,6	20,0	10,5	10,9
606 Aguirre	8.235	30,4	23,1	7,3	14,4	5,8	9,1	9,4
607 Golfito	11.807	40,1	27,5	12,6	16,2	17,9	9,9	11,5
608 Coto Brus	11.032	35,4	25,3	10,0	13,5	10,5	9,9	14,1
609 Parrita	4.924	34,3	25,4	8,9	13,3	9,0	11,3	11,2
610 Corredores	12.068	36,3	26,3	10,1	14,4	13,4	10,6	10,2
611 Garabito	5.374	31,5	23,5	7,9	17,1	6,1	9,2	8,7
7 Limón	111.444	36,9	25,3	11,6	14,5	13,5	12,2	11,4
701 Limón	27.049	34,8	23,1	11,8	14,6	14,6	11,4	9,7
702 Pococí	36.887	33,3	24,1	9,2	12,4	9,3	11,6	11,4
703 Siquirres	16.556	36,2	26,8	9,4	12,6	11,5	11,7	11,4
704 Talamanca	8.229	55,0	29,6	25,4	27,8	34,0	15,2	12,4
705 Matina	10.675	45,6	29,3	16,4	18,5	20,7	14,2	13,3
706 Guácimo	12.048	33,1	25,3	7,7	10,5	6,2	12,8	12,5

Fuente: Méndez y Bravo (2012).

Cuadro A2

Comparación de las estimaciones de pobreza por NBI a partir del censo 2011 y de la ENAHO del mismo año -hogares y porcentajes-

Carencia	Censo 2011		ENAHO 2011	
	Hogares con CC	Incidencia (%)	Hogares con CC	Incidencia (%)
total con NBI	303.790	24,6	287.284	21,6
con 1	232.276	18,8	230.167	17,3
con 2 o más	71.514	5,8	57.117	4,3
con 2	57.670	4,7	45.737	3,4
con 3	12.279	1,0	10.332	0,8
con 4	1.565	1,1	1.048	0,1
Albergue digno	114.437	9,3	99.909	7,5
Calidad de la vivienda	91.335	7,4	79.607	6,0
Hacinamiento	27.485	2,2	18.567	1,4
Electricidad	13.816	1,1	10.191	0,8
Vida saludable	77.012	6,2	72.129	5,4
Agua potable	56.074	4,5	62.638	4,7
Saneamiento básico	24.639	2,0	11.839	0,9
Conocimiento	102.609	8,3	128.119	9,7
Asistencia escolar	80.307	6,5	59.185	4,5
Logro escolar	25.380	2,1	75.824	5,7
Capacidad de consumo	96.655	7,8	56.672	4,3

Total de hogares según censo = 1.236.981 y según ENAHO = 1.327.554.
Fuente: estimación propia y Méndez y Bravo (2012).

Cuadro A3

Los 10 cantones con mayor incidencia de las NBI en los hogares, 2011. -porcentaje de hogares-

con 1 o más NBI		con 1 NBI		con 2 o más NBI	
Cantón	%	cantón	%	cantón	%
704 Talamanca	55,0	117 Dota	30,7	704 Talamanca	25,4
603 Buenos Aires	50,9	120 León Cortés	30,7	214 Los Chiles	21,9
214 Los Chiles	50,0	603 Buenos Aires	29,6	603 Buenos Aires	21,3
705 Matina	45,6	704 Talamanca	29,6	510 La Cruz	16,9
510 La Cruz	44,5	705 Matina	29,3	705 Matina	16,4
605 Osa	42,4	215 Guatuso	28,7	605 Osa	14,6
213 Upala	40,9	214 Los Chiles	28,1	213 Upala	13,9
410 Sarapiquí	40,5	605 Osa	27,8	410 Sarapiquí	13,6
120 León Cortés	40,4	510 La Cruz	27,6	607 Golfito	12,6
607 Golfito	40,1	607 Golfito	27,5	701 Limón	11,8

Fuente: Méndez y Bravo (2012).

Cuadro A4

Los 10 cantones con mayor porcentaje de hogares con NBI respecto al total de hogares del país, 2011. -porcentaje de hogares-

con 1 o más NBI		con 1 NBI		con 2 o más NBI	
Cantón	%	cantón	%	cantón	%
101 San José	5,4	101 San José	5,5	101 San José	5,3
201 Alajuela	4,8	201 Alajuela	5,3	702 Pococí	4,7
210 San Carlos	4,4	210 San Carlos	4,3	210 San Carlos	4,6
702 Pococí	4,0	119 Pérez Zeledón	4,1	701 Limón	4,5
119 Pérez Zeledón	4,0	103 Desamparados	4,1	603 Buenos Aires	3,7
103 Desamparados	3,8	702 Pococí	3,8	601 Puntarenas	3,7
601 Puntarenas	3,4	601 Puntarenas	3,3	119 Pérez Zeledón	3,6
701 Limón	3,1	701 Limón	2,7	201 Alajuela	3,3
301 Cartago	2,4	301 Cartago	2,6	410 Sarapiquí	3,1
410 Sarapiquí	2,2	108 Goicoechea	2,0	704 Talamanca	2,9

Fuente: elaboración propia a partir de Méndez y Bravo (2012).

Cuadro A5

Medición integrada de la pobreza (MIP), 2011. -porcentaje de hogares-

pobreza por NBI	pobreza por ingresos				
	PE	PNE	V	NPNV	Total
% del total de hogares	6,4	15,2	12,3	66,1	100,0
2 o más NBI	1,3	1,5	0,7	0,9	4,3
1 NBI	2,2	4,5	3,2	7,5	17,3
sin NBI	3,0	9,2	8,4	57,7	78,4
% de situación ingreso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2 o más NBI	19,7	9,9	5,5	1,3	4,3
1 NBI	33,6	29,7	25,9	11,3	17,3
sin NBI	46,7	60,4	68,6	87,4	78,4
% de situación NBI	6,4	15,2	12,3	66,1	100,0
2 o más NBI	29,4	35,1	15,6	19,8	100,0
1 NBI	12,5	26,0	18,4	43,1	100,0
sin NBI	3,8	11,7	10,8	73,7	100,0

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2011.

Cuadro A6

Carencias críticas por situación de ingreso de los hogares, 2011. -porcentaje de hogares-

carencias	pobreza por ingresos				
	PE	PNE	V	NPNV	Total
carencia albergue					
incidencia	24,9	14,6	9,1	3,9	7,5
concentración	21,3	29,4	14,9	34,3	100,0
carencia higiene					
incidencia	13,2	7,4	7,9	3,8	5,4
concentración	15,6	20,8	17,8	45,7	100,0
carencia conocimiento					
incidencia	20,9	17,7	14,7	5,8	9,7
concentración	14,0	27,9	18,8	39,4	100,0
carencia consumo					
incidencia	20,8	11,6	6,0	0,6	4,3
concentración	31,5	41,2	17,4	10,0	100,0

PE= pobreza extrema; PNE= pobreza no extrema; V= vulnerables; NPNV= no pobres ni vulnerables.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2011.

Cuadro A7

Distribución relativa de las pensiones del RNC según ingreso de los hogares sin pensión,* 2006-2012.

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin pensión*	2006	2007	2008	2009	2010**	2011**	2012**
Total pensionados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
hogares deciles I y II	57,8	61,4	57,4	60,6	61,3	63,1	58,5
decil I	44,8	48,8	45,1	47,3	45,6	46,0	44,0
decil II	13,1	12,6	12,4	13,2	15,8	17,1	14,4
hogares decil III	10,5	7,7	8,7	9,2	10,5	8,7	8,4
hogares decil IV	7,4	5,4	7,2	8,6	9,0	7,2	10,6
hogares deciles V a X	16,8	21,4	18,5	16,0	19,2	21,0	22,5
decil V	6,0	7,3	5,8	5,5	4,8	7,2	10,1
deciles VI a X	10,8	14,1	12,7	10,5	14,4	13,8	12,4
hogares con ingreso ignorado	7,5	4,1	8,2	5,6	0,0	0,0	0,0

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la pensión.
** La estimación de los ingresos para estos años no es estrictamente comparable con la de los años previos debido a los cambios metodológicos en las encuestas de hogares y en la medición de la pobreza.
Fuente: estimación propia a partir de las EHPM 2006-2009 y la ENAHO 2010-2012.

Cuadro A8

Población adulta mayor sin pensión por deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita sin incluir el monto de la pensión no contributiva del RNC,* 2010.

Decil hogares	Total adultos mayores sin pensión	En hogares con otras PAM pensionadas	En hogares sin otras PAM pensionadas		
			Total	Trabajan y cotizan	No trabajan ni cotizan
total	**133.166**	**41.210**	**91.956**	**14.027**	**77.929**
1	18.032	6.603	11.429	611	10.818
2	16.336	5.602	10.734	1.952	8.782
3	14.591	4.694	9.897	1.477	8.420
4	14.187	4.182	10.005	1.691	8.314
5	11.163	3.153	8.010	1.340	6.670
6	13.016	3.306	9.710	1.039	8.671
7	10.306	3.124	7.182	1.692	5.490
8	11.241	1.408	9.833	1.215	8.618
9	12.620	3.944	8.676	1.524	7.152
10	11.674	5.194	6.480	1.486	4.994

* Se considera el ingreso neto con imputación pero sin ajuste por cuentas nacionales.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2010.

Cuadro A9

Distribución relativa de los becados de Avancemos y Fonabe según ingreso de los hogares sin beca,* 2012.

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin beca*	% becados
Total becados	100,0
hogares deciles I y II	50,3
decil I	28,9
decil II	21,4
hogares decil III	16,2
hogares decil IV	13,1
hogares deciles V a X	20,4
decil V	9,3
deciles VI a X	11,1

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la beca.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro A10

Distribución relativa de los beneficiarios de las transferencias en efectivo del IMAS (sin Avancemos) según ingreso de los hogares sin transferencia,* 2012.

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin transferencia*	% beneficiarios
Total beneficiarios	100,0
hogares deciles I y II	72,8
Decil I	52,2
Decil II	20,6
hogares decil III	10,6
hogares decil IV	8,4
hogares deciles V a X	8,2
Decil V	4,8
Deciles VI a X	3,3

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la transferencia.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro A11

Distribución relativa de los beneficiarios de los programas de transferencias en efectivo del IMAS considerados, según ingreso de los hogares sin transferencias,* 2012.

Deciles hogares según su ingreso per cápita sin transferencias*	% pensionados RNC	% becados Avance-mos y Fonabe	% beneficiarios IMAS
Total beneficiarios	100,0	100,0	100,0
en hogares deciles I y II	51,1	42,3	64,8
decil I	37,4	20,3	39,3
decil II	13,7	22,0	25,5
en hogares decil III	11,7	17,5	12,9
en hogares decil IV	8,0	12,8	8,0
en hogares deciles V a X	29,2	27,3	14,3
decil V	9,1	10,4	8,4
deciles VI a X	20,1	17,0	5,9

* El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de las transferencias.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro A12

Ocupados según características del puesto de trabajo por condición de pobreza, 2012.

Tipo de empleador y rama de actividad	Distribución relativa			Incidencia pobreza	
	Total	Pobres	Extremos	Total	Extrema
Total de ocupados	100,0	100,0	100,0	13,1	3,1
Estado	14,4	1,8	0,3	1,7	0,1
Empresas privadas	49,1	31,0	11,2	8,3	0,7
Sector primario	6,6	6,9	3,2	13,8	1,5
Sector secundario	11,5	8,1	3,0	9,2	0,8
Servicios básicos[1]	16,4	8,9	3,0	7,2	0,6
Otros servicios	14,6	7,1	2,0	6,3	0,4
Hogares productores	29,9	55,6	75,2	24,5	7,8
Sector primario	7,0	17,9	24,1	33,5	10,6
Sector secundario	6,6	12,7	19,4	25,3	9,1
Servicios básicos[1]	11,0	16,2	18,7	19,3	5,2
Otros servicios	5,2	8,8	13,0	22,1	7,6
Hogares con servicio doméstico	6,7	11,5	13,3	22,7	6,2

1/ Incluye comercio, reparación, restaurantes, hoteles y transporte.
Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuadro A13

Distribución de trabajadores según rangos de salarios mínimos. Por estrato de pobreza e incidencia de la pobreza, 2012

	Distribución relativa			Incidencia pobreza	
	Total	Pobres	Extremos	Total	Extrema
Ocupados con ingreso	100,0	100,0	100,0	11,3	2,1
Por debajo del SM	27,3	67,9	87,3	28,2	6,7
Alrededor del SM	11,8	12,1	3,1	11,6	0,5
Por encima del SM	61,0	20,0	9,6	3,7	0,3
Empleado Público	100,0	100,0	100,0	1,6	0,1
Por debajo del SM	2,8	38,4	65,7	22,3	1,5
Alrededor del SM	4,0	14,5	0,0	5,9	0,0
Por encima del SM	93,2	47,2	34,3	0,8	0,0
Asalariados privados	100,0	100,0	100,0	11,1	1,4
Por debajo del SM	27,8	61,8	82,3	24,7	4,1
Alrededor del SM	15,0	15,6	6,2	11,6	0,6
Por encima del SM	57,2	22,6	11,5	4,4	0,3
Independientes	100,0	100,0	100,0	18,7	5,6
Por debajo del SM	42,9	80,2	91,0	34,9	11,9
Alrededor del SM	8,0	5,9	0,9	13,8	0,6
Por encima del SM	49,1	13,9	8,1	5,3	0,9

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

serie

CUADERNOS DE DESARROLLO HUMANO