

INTERROGANTES
SOBRE EL RUMBO DEL PAÍS:
DEBATES SOBRE
ECONOMÍA, POLÍTICA,
SOCIEDAD Y CULTURA

MANUEL BARAHONA
YAJAIRA CECILIANO
(EDITORES)

TOMO II

FLACSO - Biblioteca



FLACSO
COSTA RICA
15 Años

320.97286
I 8 i
V. 2

320.97286

r-142-f Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Costa Rica)
Interrogantes sobre el rumbo del país: debates sobre economía,
política, sociedad y cultura / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales;
comp. Manuel Barahona, Yajaira Ceciliano.
1a. ed. -San José, C. R. : FLACSO, 2007.
182 p. : 24 X 16 cm.

ISBN 978-9977-68-143-6 Obra completa
ISBN 978-9977-68-145-0 Volumen 2

1. Costa Rica - Política económica. 2 Cultura política
3. Política cultura. 4. Sociedad. I. Título



ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZA GRACIAS AL APOYO DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, UNICEF Y FLACSO COSTA RICA, EN EL MARCO DEL PROYECTO *DIALOGOS SOBRE EL BIENESTAR*.

LA CONTRIBUCIÓN DE FLACSO COSTA RICA ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) Y DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

BIBLIOTECA - FLACSO - TC

Los autores y las autoras son responsables de los autores y las autoras y no comprometen en modo alguno la posición institucional de UNICEF, la Fundación Konrad Adenauer y FLACSO.

Fecha: 18 de Septiembre 2007

Comprar:

Proveedor:

Canje:

Donación: FLACSO - Costa Rica

REG. 00019192

CUT. 17 373

BIBLIOTECA - FLACSO



320.97286
I 8 i
unicef

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada: Leonardo Villegas
Producción editorial: Américo Ochoa
Primera edición: marzo 2007

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253 4289
E-mail: flacso@flacso.or.cr Página Web: http://www.flacso.or.cr

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	7
Presentación	9
Introducción General	13

PARTE II

Una mirada a problemas del desarrollo y la cultura en tiempos de globalización

Continuación Tomo I	15
Foro Hacia dónde va Costa Rica “Pobreza y opciones de política social”	17
Pobreza y desarrollo: del círculo vicioso a una espiral virtuosa. Irma Sandoval	17
Medición y tendencias de la pobreza en Costa Rica. Pablo Sauma	49
Foro Escenarios para la aplicación de la Ley de Migración	63
Cambiar las políticas migratorias. Abelardo Morales Gamboa.	65
Migración, consecuencia directa del subdesarrollo. Luis Ramírez Ramírez.	67
Ley de Inmigración y Extranjería: Un análisis desde la lente del género. Montserrat Sagot	74
Escenarios para la Ley de Migración. Jorge Arturo Chaves.	80
Foro: “Desarrollo, Cultura y Bienestar en tiempos de globalización”	89
Presentación del Foro. Adriana Collado	90
Cultura, desarrollo y globalización. Apuntes teóricos para una discusión urgente. Sergio Villena Fiengo.	94
Desarrollo, Cultura y Bienestar. Alfonso Chase.	101
Cultura y Bienestar en Tiempos de Globalización. Ana Cristina Rossi	106

PARTE III

Conexiones coyuntura y escenarios a futuro111

Foro Transición Gubernamental: balance, retos, interfaces y escenarios.	113
Presentación del Foro. Sergio Araya	115
Balance del legado de la Administración Pacheco Roberto Gallardo	118
Interfaces entre las nuevas autoridades del Gobierno Central. Entre signos de pregunta. Juany Guzmán León	124
La agenda de desarrollo, el entorno externo y la dinámica sociopolítica interna: TLC y la reforma fiscal. Helio Fallas ...	128
Los retos de la nueva administración en materia de política económica. Thelmo Vargas	136

PARTE IV

Reflexiones finales143

La larga ruta de la transición y el bienestar elusivo: Notas para valorar la coyuntura y otear en el futuro Carlos Sojo y Manuel Barahona	145
---	-----

Autores y autoras175

MEDICIÓN Y TENDENCIAS DE LA POBREZA EN COSTA RICA

Pablo Sauma

La pobreza es un fenómeno muy complejo, con múltiples causas y manifestaciones. Tradicionalmente se asocia la pobreza con **privación** o insatisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, así como niveles aceptables de salud y educación, y otras necesidades básicas materiales. Pero, además de esta dimensión, que es la más conocida, hay otras dos dimensiones que aunque se han considerado en algunos análisis de pobreza desde hace muchos años, adquirieron una especial legitimación cuando fueron explícitamente destacadas en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial (World Bank, 2000)¹. La primera de ellas es la **impotencia** que enfrentan los pobres para participar en la solución de sus propios problemas por la 'falta de voz y de poder', en especial respecto a su representación e interacción con las instituciones. La segunda de estas dimensiones es la **vulnerabilidad** ante diferentes situaciones (crisis o choques) de carácter económico, social y ambiental, principalmente por los escasos recursos con que cuentan los pobres para enfrentarlos, pero también por la ausencia de programas estatales de protección social que los ayuden ante esas circunstancias, o la falta de acceso a estos en caso de que existan.

Las mediciones de pobreza enfatizan en la privación o insatisfacción de necesidades básicas materiales. Hay dos métodos generalmente aceptados para la medición de la pobreza: el de las líneas de pobreza y el de las necesidades básicas insatisfechas.

Antes de presentar esos dos métodos y sus resultados para Costa Rica, conviene destacar que ambos *aproximan* la condición de pobreza de la población, pero de ninguna manera constituyen medidas 'precisas' de estas, en tanto solamente consideran algunas características de este fenómeno tan complejo.

1 World Bank (2000). World Development Report 2000/2001: Attacking poverty. Washington, D.C.: World Bank. Published by Oxford University Press, Inc.



El economista Pablo Sauma durante su disertación sobre las tendencias de la pobreza en Costa Rica. A su lado, la representante de UNICEF en Costa Rica, Cristian Munduate.

1. El método de las líneas de pobreza

Este método, que es el más utilizado en América Latina, concibe la pobreza como una situación de ingresos/consumo insuficiente para satisfacer las potenciales necesidades básicas materiales de los individuos y hogares.

Básicamente, consiste estimar dos líneas de pobreza: la primera, denominada línea de pobreza extrema o indigencia, que refleja el costo per cápita (mensual o anual) de alimentarse, cumpliendo con ciertos requisitos mínimos en aspectos calóricos y energéticos. La segunda línea, denominada línea de pobreza total, o simplemente línea de pobreza, incluye además del costo per cápita de alimentación, el costo de satisfacción de otras necesidades básicas materiales que deben ser adquiridas por los hogares, como vestido, vivienda, servicios de agua y alumbrado, y otros.

Estas líneas se comparan con el ingreso o consumo per cápita de los hogares, y de allí resulta la situación de pobreza: son pobres aquellos hogares y sus miembros cuyo ingreso/consumo per cápita sea inferior a la línea de pobreza (son pobres extremos aquellos cuyo ingreso/consumo per cápita es inferior a la línea de pobreza extrema).

La comparabilidad de las estimaciones de pobreza va a depender de tres factores principales: i) la utilización de ingresos o consumo; ii) independientemente de cual de las dos dimensiones se utilice, los ingresos o el consumo sean medidos de la misma forma y con una precisión similar; y iii) que las líneas de pobreza que se utilicen sean las mismas (lógicamente actualizadas a los valores de los períodos de referencia).

Para la estimación de la pobreza en Costa Rica, se han utilizado principalmente los ingresos que se desprenden de las Encuestas de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a los que se aplican líneas de pobreza diferenciadas para áreas urbana y rural, las cuales se derivan de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1987/88, pero con los precios actualizados a cada año.

En el año 2005, la pobreza vista como una situación de ingresos insuficientes afectó a un 21,2% de los hogares costarricenses. Cuando se analiza la situación a partir de 1990, luego de que la incidencia de la pobreza fue bastante elevada en los primeros años, a partir de 1992 comienza su reducción, y a partir de 1994 esta incidencia muestra un estancamiento en un nivel cercano al 20% más o menos 1,5 puntos porcentuales (cuadro 1).

La pobreza extrema, por su parte, en el 2005 afectó a un 5,6% de los hogares, y se mantiene estancada desde 1994 alrededor del 6% más o menos un punto porcentual (cuadro 1).

Cuando se considera el área de residencia de la población, la incidencia de la pobreza en los hogares rurales es bastante mayor que en los urbanos. En el año 2005 este fenómeno afectó a 18,7% de los hogares urbanos y a un 24,9% de los rurales (4,5% y 7,1% respectivamente en el caso de la pobreza extrema).

Al considerar una perspectiva temporal mayor, en el 2005, por segundo año consecutivo, la incidencia de la pobreza urbana mantiene los mayores niveles desde 1994; mientras que la rural, luego de alcanzar un máximo en el 2004, recupera un nivel normal-alto (cuadro 1). En ese mismo año 2005, la incidencia de la pobreza extrema urbana alcanza su

mayor nivel desde 1994 (junto con 1999); mientras que la rural su mínimo valor desde ese mismo año (junto con 1998 –cuadro 1–).

Dada la distribución espacial de la población, mientras que el 52,2% de los hogares pobres reside en área urbana y el restante 47,8% en área rural, con la pobreza extrema sucede exactamente lo contrario, con un 52,1% y un 47,9% de los hogares respectivamente. Esto implica que los esfuerzos de reducción de la pobreza deben, actualmente, considerar con igual importancia ambos espacios de residencia de la población.

CUADRO 1

Incidencia de la pobreza entre los hogares, por áreas. 1990-2005.
 -porcentaje de hogares con ingreso conocido bajo la línea de pobreza respectiva-

	Total país		Área urbana ..		Área rural	
	pop. tot.1/	pop. ext	ob. tot.1/	pop. ext.	pop. tot.1/	pop. ext.
1990	27,1	9,1	23,7	5,4	30,6	12,4
1991	31,9	11,7	28,8	7,9	34,4	14,7
1992	29,4	9,3	27,3	6,3	31,1	11,9
1993	23,2	6,9	19,8	4,0	25,9	9,2
1994	20,0	5,8	15,5	3,1	23,7	8,0
1995	20,4	6,2	16,1	3,7	23,9	8,3
1996	21,5	6,9	17,0	4,2	25,1	9,0
1997	20,7	5,7	16,3	3,2	24,1	7,6
1998	19,7	5,3	16,1	2,9	22,4	7,1
1999	20,6	6,7	17,3	4,5	23,5	8,5
2000	20,6	6,1	17,1	4,1	25,4	8,8
2001	20,3	5,9	16,9	3,9	25,2	8,9
2002	20,6	5,7	17,3	3,5	25,4	8,8
2003	18,5	5,1	15,4	3,3	23,1	7,8
2004	21,7	5,6	18,9	4,0	26,0	8,0
2005	21,2	5,6	18,7	4,5	24,9	7,1

1/ Incluye la pobreza extrema o indigencia.

Fuente: INEC (2005). **Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio 2005. Principales resultados.** San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

2. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) -también denominado de carencias críticas- pone el énfasis en el consumo efectivo de ciertos bienes y servicios considerados como básicos por parte de las familias y sus miembros.

La aplicación del método de la NBI requiere en un primer momento de una clara definición de las necesidades básicas por considerar y los criterios de satisfacción o insatisfacción de cada una de ellas. A escala internacional existe algún consenso sobre las necesidades básicas por considerar, pero no sobre el grado de satisfacción o insatisfacción, quedando la definición sujeta a las características propias de cada país.

Los censos de población y vivienda constituyen las mejores fuentes para elaborar estimaciones de este tipo. No obstante, para poder realizar la medición integrada de la pobreza que se detalla más adelante, se considera aquí una estimación de las NBI a partir de la encuesta de hogares del año 2004. Las necesidades básicas aquí consideradas son: vivienda (calidad y hacinamiento), servicios básicos (agua potable, saneamiento básico y alumbrado), educación y salud; y un hogar se considera pobre si tiene al menos una necesidad insatisfecha.

Los criterios de insatisfacción utilizados fueron los siguientes:

Calidad de la vivienda:

- si el tipo de la vivienda corresponde a “tugurio”, o
- si al menos dos entre el piso, las paredes y el techo de la vivienda están contruidos de material de desecho o su estado aparente es “malo”.

Hacinamiento:

- si el número de personas en la vivienda por cada dormitorio es mayor a 3.

Agua potable:

- si el agua proviene de río, quebrada o naciente, de la lluvia o de otra fuente;
- en el caso de la área urbana se añade la obtenida de pozo.

Disposición de excretas:

- si no tiene servicio sanitario, o

- si el sistema es diferente a alcantarillado o cloaca, tanque séptico o pozo negro o letrina.

Alumbrado:

- si no es eléctrico en área urbana, y
- si no es eléctrico o con canfín en área rural.

Asistencia escolar:

- si hay en el hogar niños y jóvenes de 7-15 años que no asisten a algún centro educativo en área urbana, y
- de 7-12 años en área rural.

Salud:

- si el jefe del hogar no tiene seguro y el ingreso per cápita del hogar es inferior al ingreso per cápita mediano.

En el cuadro 2 se muestran los resultados obtenidos. Sin embargo, antes de entrar en ellos, es importante aclarar que hay algunos factores de calidad que no están siendo tomados en cuenta, como, por ejemplo, la potabilidad del agua y la calidad del servicio en términos de la frecuencia del suministro (continuo, con interrupciones, etc.), o la calidad de la educación (horas de clase, nivel de los maestros, disponibilidad de material educativo, etc.). Por ello, nuevamente aquí –al igual que la medición por ingresos/consumo–, lo que se pretende es ‘aproximar’ las carencias de la población, pero de ninguna manera obtener resultados precisos sobre el fenómeno.

En términos generales, alrededor de una cuarta parte de los hogares del país muestra al menos una NBI. Por áreas, la incidencia es mayor en la rural, donde más de uno de cada tres hogares muestra alguna insatisfacción (35,1%), respecto a un 19,3% en área urbana (uno de cada cinco hogares).

Al considerar cada una de las necesidades insatisfechas de forma independiente, vivienda es la que muestra mayor insatisfacción, especialmente en lo que respecta a la calidad de la vivienda. En segundo lugar, se encuentra salud. Las demás necesidades, en términos generales, muestran reducidos niveles de insatisfacción, aunque hay que enfatizar la situación de agua potable en área rural.

CUADRO 2
Pobreza según el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), 2004

	total	urbano	rural
% hogares pobres	25,5	19,3	35,1
con 1 NBI	18,9	14,8	25,2
con 2 o más NBI	6,7	4,5	9,9
% de insatisfacción por necesidad			
Vivienda			
Calidad de la vivienda	11,1	8,7	14,8
Hacinamiento	6,8	5,4	9,0
Servicios básicos			
Agua potable	2,7	0,5	6,1
Evacuación excretas	1,0	1,1	0,9
Alumbrado	1,0	0,2	2,4
Educación	1,6	1,9	1,2
Salud	10,1	7,5	14,2

Fuente: Estimación propia a partir de la Encuestas de Hogares del año 2004.

3. La medición integrada de la pobreza

La medición integrada combina las dos mediciones de pobreza, o sea, la pobreza vista como una situación de ingresos/consumo insuficiente (método de las líneas de pobreza) y como una situación de insatisfacción efectiva de un conjunto de necesidades básicas materiales (método de las necesidades básicas insatisfechas o carencias críticas). La estimación que resulta de esta combinación es bastante más rica que cualquiera de las estimaciones individuales que la conforman, ampliando la caracterización de ese fenómeno tan complejo que es la pobreza.

Según esta medición, los hogares podrían encontrarse en tres situaciones de pobreza². En primer lugar, podría suceder que los hogares sean pobres por ingresos insuficientes y que no tengan NBI (definición básica), caso que se denomina **pobreza reciente o coyuntural**, pues en la mayoría de los casos su pobreza está relacionada con la situación actual de los ingresos/consumo familiar. El segundo caso es el contrario al anterior, o sea, que los hogares tengan alguna necesidad básica insatisfecha, pero que no sean pobres por insuficiencia de ingresos, situación que se denomina **pobreza inercial o estructural**, pues se trata de hogares que han arrastrado insatisfacciones desde el pasado, a pesar de que su ingreso actual les permite adquirir los bienes y servicios básicos. Finalmente, se tiene la peor situación de todas, la denominada **pobreza crónica**, en la que se encuentran aquellos hogares que simultáneamente muestran pobreza por insuficiencia de ingresos y NBI.

Como se ha señalado, una estimación se realizó para el año 2004, a partir de la encuesta de hogares. Es importante destacar que si bien es cierto los censos de población y vivienda son los más adecuados para medir NBI, generalmente —como en el caso de Costa Rica— no captan información sobre ingresos, lo cual impide medir pobreza por insuficiencia de ingreso, y por lo tanto, tampoco la medición integrada.

En el año 2004 eran pobres por alguno de los métodos un 36,2% de los hogares (cuadro 3): 11% por ambos métodos (pobreza crónica), 10,7% solamente por insuficiencia de ingresos (pobreza reciente), y 14,5% solamente por NBI (pobreza inercial).

2 Generalmente, se denomina a esta clasificación tipología de Katzman, pues fue quien primero la utilizó: Katzman, Rubén (1989). "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo." En: Revista de la CEPAL. Santiago, N.º 37, pp. 141-152.

CUADRO 3
Pobreza según la medición integrada de pobreza (MIP), 2004.

	total	urbano	rural
Total hogares	100,0	100,0	100,0
Pobres	36,2	29,0	47,0
por ambos métodos	11,0	8,8	14,3
solamente			
por insuficiencia de ingresos	10,7	10,1	11,7
solamente por NBI	14,5	10,1	21,1
No pobres	63,8	71,0	53,0
 Total hogares			
Pobres			
por ambos métodos	100,0	47,8	52,2
solamente por insufi-			
ciencia de ingresos	100,0	56,4	43,6
solamente por NBI	100,0	41,7	58,3
No pobres	100,0	66,7	33,3

Fuente: Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares 2004.

La incidencia de la pobreza es bastante mayor en área rural respecto a la urbana, pues mientras en la primera casi la mitad de los hogares son pobres por algunos de los métodos (47%), en la urbana solamente se encuentran en esa situación un 29% de los hogares.

La principal diferencia en la situación por áreas la hace lo referente a NBI, pues aunque en área rural es mayor tanto la incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos como por NBI, la proporción en este último caso es bastante mayor.

4. Mediciones agregadas de pobreza

Existen algunas mediciones alternativas de pobreza, que se sustentan en la agregación de diferentes dimensiones a escala nacional o regional, pero a diferencia de las anteriores, no hay integración de las dimensiones consideradas a nivel de persona u hogar. Desde la perspectiva del presente, la

medición más importante es el Índice de Pobreza Humana (IPH) que anualmente calcula el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este índice mide privaciones en tres aspectos básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable (longevidad), los conocimientos y un nivel de vida decoroso. La privación en el caso de la longevidad está determinada por la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, y se mide por la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años. En el caso de los conocimientos, la privación se refleja en la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, y se mide por la tasa de analfabetismo de adultos. Finalmente, la privación en lo que respecta al nivel de vida se refleja en la falta de acceso a suministros económicos generales, y se mide por el porcentaje de la población que no utiliza fuentes de abastecimiento de agua potable y el porcentaje de menores de 5 años de edad con peso insuficiente.

Cuando se consideran los 17 países de América Latina y el Caribe con información sobre el IDH en el último Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2005)³, Costa Rica ocupa el tercer lugar, con magnitudes muy similares a los primeros dos países (cuadro 4).

3 PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CUADRO 4
América Latina y el Caribe (17 países):
Índice de Pobreza Humana (IPH) 2003

País	IPH (%)
Uruguay	3,6
Chile	3,7
Costa Rica	4,0
Colombia	7,4
Panamá	7,7
México	8,4
Venezuela	8,8
Paraguay	9,4
Brasil	10,3
Ecuador	10,6
Rep. Dominicana	11,8
Perú	12,0
Bolivia	13,9
El Salvador	15,9
Honduras	16,9
Nicaragua	17,7
Guatemala	22,9

Fuente: PNUD (2005).

Por su naturaleza, este indicador está muy relacionado con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que es una medida sinóptica del desarrollo humano y mide los adelantos medios de un país en tres logros básicos del desarrollo humano:

- i) una vida larga y saludable (longevidad);
- ii) los conocimientos; y
- iii) un nivel de vida decoroso.

Según PNUD (2005), utilizando datos para el año 2003, Costa Rica ocupó la posición 47 en desarrollo humano a escala mundial entre un total de 177 países (posición 4 entre los países latinoamericanos). Por lo tanto, la menor pobreza que refleja el IPH en el caso de Costa Rica, es el reverso del mayor desarrollo humano del país cuando se considera el IDH.

5. Consideraciones finales

A pesar de lo complejo del fenómeno de la pobreza, y la imposibilidad de realizar diferencias taxativas entre pobres y no pobres, es posible lograr 'aproximaciones' a su magnitud, que son de utilidad para identificar tanto diferencias espaciales (países o regiones y áreas dentro de un país), como temporales (evolución a lo largo del tiempo).

Esa información es de mucha utilidad para la definición e implementación de políticas públicas dirigidas a mejorar la situación de la población con menores niveles de bienestar material, pues permiten definir prioridades de intervención por necesidades (salud, educación, etc.) y también geográficas. La evolución temporal permite además evaluar esas políticas públicas en términos de si efectivamente han mejorado el nivel de bienestar de la población.



Público presente durante el Foro "¿Hacia dónde va Costa Rica? Pobreza y política social", Universidad Nacional de Costa Rica, 29 de agosto.