

## **ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA EN COSTA RICA\***

---

**Rafael Arias Ramírez**  
**Leonardo Sánchez Hernández**  
**Rafael Sánchez Meza<sup>1</sup>**

### **Resumen**

El estudio y análisis de los factores que explican los crecientes niveles de desigualdad socioeconómica de un país son indispensables para el diseño e implementación de políticas y arreglos institucionales capaces de promover círculos virtuosos entre el crecimiento económico, la equidad social y la gobernabilidad democrática. En este artículo se analizan las distintas dimensiones de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica y su comportamiento en los últimos 15 años.

**Palabras Claves:** Desigualdad socioeconómica, pobreza, distribución del ingreso, exclusión social, gobernabilidad democrática, crecimiento económico, capital social, capital humano, desarrollo humano, creación de capacidades, gasto público social e inversión social.

### **Abstract**

The analysis of the causes that explain the increasing levels of socioeconomic inequality in a country is crucial for the design and implementation of public policies and institutional arrangements capable to promote virtuous cycles between economic growth, social equality and democracy. This article provides an analysis of the different dimensions of socioeconomic inequality in Costa Rica for the last 15 years.

---

Recibido el 15 de abril de 2011 – Aceptado el 28 de setiembre de 2011

\*Este artículo es producto del proyecto de investigación de la ESEUNA, titulado Análisis de las Dimensiones de la Desigualdad Socioeconómica en Costa Rica.

<sup>1</sup>Investigadores de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Correos electrónicos: [arias63@gmail.com](mailto:arias63@gmail.com), [leonardosanchezh@yahoo.es](mailto:leonardosanchezh@yahoo.es), [rsanche@una.cr](mailto:rsanche@una.cr)

**Keywords:** Socioeconomic inequality, poverty, income distribution, social exclusion, democratic governance, economic growth, social capital, human capital, human development, capacity building, social public expenditure and social investment.

## 1. Introducción

Las desigualdades menoscaban el capital social y las relaciones de solidaridad y tolerancia dentro de una sociedad. Esta situación a su vez condiciona la cohesión social y la participación en el proceso de toma de decisiones. Las sociedades más desiguales son aquellas donde estas condiciones prevalecen, no es casual que sean estas sociedades las que menos invierten en desarrollo humano y en redes de apoyo social.

La brecha en la distribución del ingreso también está acompañada por altos niveles de concentración de la propiedad, problemas para acceder a la educación y la salud, dificultades para acceder al crédito y a empleos en el sector formal de la economía, feminización del sector informal y de la pobreza, y exclusión de las minorías étnicas. Kliksberg (2005, 421) argumenta que el “escenario de desigualdades agudas, persistentes, y de enorme incidencia en el aumento de la pobreza, en las dificultades para un crecimiento sostenido, y de gran influencia en las carencias que afligen la vida diaria de la mayor parte de la población es el que genera sufrimiento social en gran escala y dificultades importantes para la gobernabilidad democrática.”

## 2. Algunas consideraciones teóricas sobre crecimiento económico y desarrollo humano

El crecimiento económico y su relación con la distribución de la riqueza y del ingreso se ubican en el centro de algunos debates teóricos en economía. Con el desarrollo de la teoría del crecimiento en la década de los cincuenta, los trabajos de Lewis (1954), Kaldor (1956) y especialmente Kuznets (1955) situaron a la desigualdad del ingreso nuevamente en el centro de la discusión.

En el modelo original de Kaldor, la desigualdad en la distribución funcional de ingresos es una condición necesaria para alcanzar el crecimiento económico, ya que el ingreso debe estar concentrado en los que tienen mayor propensión a ahorrar, lo cual posibilita dar sustento para aumentar el coeficiente de inversión y así promover el proceso de crecimiento económico. El modelo de Kaldor tiene implícita una relación positiva entre desigualdad funcional del ingreso y crecimiento económico, lo cual plantea un dilema entre crecimiento y distribución.

La hipótesis clásica en este sentido es la de Kuznets (1966), quien estableció una relación entre el desarrollo económico y la desigualdad, que se refleja en una curva en forma de U invertida. Esta indica que inicialmente con el despegue económico crece la desigualdad, pero una vez alcanzado un grado significativo de desarrollo, con la generación de una renta per cápita mayor, la distribución del ingreso se hace menos desigual.

En los noventa la relación entre crecimiento económico y distribución vuelve al centro del debate. El desarrollo de la teoría del crecimiento endógeno, a partir de los trabajos de Romer (1986), hizo resurgir variables tales como la educación y el capital humano, las cuales adquirieron un papel central en la explicación del crecimiento económico, al tiempo que comenzó una nueva etapa de estimación empírica. Bajo este enfoque el crecimiento es visto como un proceso resultante de la inversión en factores que generan externalidades positivas como el capital físico y el capital humano y se enfatiza, a diferencia de los planteamientos convencionales, la complementariedad entre crecimiento y equidad social. Asimismo, el desarrollo de los modelos nekeynesianos contribuyó a destacar la importancia de los aspectos distributivos en la medida en que la ampliación de ingresos y de la demanda agregada en estos modelos desempeña un papel clave en el crecimiento económico de largo plazo.

En respuesta a los altos costos sociales derivados de la reforma económica y las políticas restrictivas de las décadas de los ochenta y noventa, distintas contribuciones teóricas sobre el desarrollo económico insisten en la importancia en que sea concebido como un proceso de transformación productiva y social, que mejore las condiciones de vida y las capacidades de la población en todos los niveles.

Los efectos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento económico han sido evaluados en diversos estudios. Es así como Alesina y Perotti (1996) argumentan que un grado de desigualdad superior influye negativamente en la estabilidad política, lo que a su vez puede afectar el clima de negocios y las expectativas de inversión y crecimiento. En una línea similar, Aghion, Caroli y García-Peñalosa (1999) afirman que la desigualdad propicia niveles más elevados de volatilidad en las principales variables macroeconómicas, lo cual a su vez ejerce un efecto nocivo sobre la tasa de crecimiento y sobre las expectativas tanto de los inversionistas como de los consumidores.

En su libro *Desarrollo y Libertad*, Amartya Sen (2001) señala que las mediciones del desarrollo deben abarcar no solamente las tasas de crecimiento, sino la dispersión, composición y sostenibilidad de ese crecimiento. Según Sen, algunos procesos y políticas generan crecimiento de la producción unido al mejoramiento en los niveles de desarrollo humano y protección del medio ambiente, lo cual a su vez impacta directamente el bienestar de las personas. Sin embargo, existe crecimiento de mala calidad, es decir, aquel que no permite mejoras en el desarrollo humano ni en la sostenibilidad ambiental. En este sentido, Sen propone un cambio en la visión del desarrollo que contemple la creación y ampliación de capacidades y libertades sociales e individuales. El premio Nobel de Economía sostiene que la política económica y la transformación productiva pueden y deben promover cambios institucionales que favorezcan el acceso a la educación, a la salud, al empleo productivo y al ejercicio en libertad de los derechos fundamentales; los cuales a su vez se convierten en condiciones que potencian y amplían las posibilidades de producción y crecimiento económico.

El enfoque de Sen diferencia entre medios y fines del desarrollo. De acuerdo con este autor, el crecimiento económico medido mediante cualquier indicador de riqueza producida o nivel de renta per cápita debe ser entendido como un medio que posibilita el desarrollo humano como

imperativo categórico del buen gobierno. Esta interpretación rompe con el enfoque económico convencional, ya que supera la visión instrumental de la asignación óptima y eficiente de los recursos escasos (físicos y humanos) y da un salto en el abordaje del problema de la distribución y, por tanto, de la desigualdad como un problema central del desarrollo.

Por otra parte, diferentes estudios de la CEPAL (2000) concluyen que el objetivo fundamental de la actividad económica debe ser el desarrollo humano y no el crecimiento económico. En este sentido, se parte de una definición de desarrollo humano que implica la ampliación de las oportunidades que tienen las personas para acceder a una vida larga, saludable y plena en un marco de crecimiento económico, generación de empleos productivos y creación de capacidades del recurso humano. De acuerdo con estos estudios, existe una relación recíproca entre crecimiento económico y desarrollo humano, ya que el primero proporciona los recursos que permiten mejorarlo ininterrumpidamente; mientras que el mejoramiento del bienestar social contribuye a crear condiciones favorables para el crecimiento económico.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano (1999), publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “...el desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es un medio”. A pesar de que mayores niveles de crecimiento económico aumentan las capacidades financieras y fiscales para promover un cambio social positivo en aspectos como pobreza, educación, salud y distribución del ingreso, la realidad de muchos países es que el crecimiento económico no necesariamente se ha visto acompañado de un progreso similar en materia de desarrollo humano. Por el contrario, en muchos casos dicho crecimiento se ha logrado a costa de una mayor desigualdad en los niveles de ingreso, tasas de desempleo más altas, el debilitamiento de las instituciones democráticas, la pérdida de la identidad cultural o el consumo excesivo de recursos naturales necesarios para la reproducción de las generaciones futuras.

En su estudio sobre la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano, Ranis y Stewart (2002) argumentan que a diferencia de lo establecido por el enfoque económico convencional, el crecimiento económico y el desarrollo humano son dos elementos que se refuerzan mutuamente. Estos autores demuestran que los países que parten de escenarios de mayor equidad e inversión en seguridad social son más proclives a desarrollar un ciclo virtuoso de crecimiento económico acompañado de mayores niveles de desarrollo humano. El caso inverso, de ciclo vicioso, se da cuando niveles de desigualdad altos y bajos niveles de inversión en desarrollo humano terminan desembocando en bajos niveles de crecimiento económico en el tiempo. Otro planteamiento relevante del estudio es el que se refiere a los beneficios de las inversiones en salud, educación y ciencia y tecnología. De acuerdo con los autores, la evidencia empírica demuestra que estas inversiones generan rendimientos crecientes que promueven mayores niveles de productividad y competitividad para los países que las promueven.

Por su parte, Perry y otros (2006) argumentan que la pobreza influye negativamente en el comportamiento de la economía. Este estudio concluye que la pobreza persistente en América Latina puede, por sí misma, estar entorpeciendo el logro de mayores tasas de crecimiento económico. El argumento del estudio es que las inversiones para reducir la pobreza y la

desigualdad contribuyen a desencadenar círculos virtuosos y que, por tanto, la cuestión de la reducción de la pobreza y la desigualdad deberían estar en el centro de la agenda política para potenciar el desarrollo humano.

## **2.1 La desigualdad no es solo un problema de mala distribución del ingreso**

El fenómeno de la desigualdad socioeconómica implica más que un problema de desigualdad en la distribución de la riqueza o en el acceso a los bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas. La desigualdad también está relacionada con la exclusión o discriminación por razones de género, étnicas, etarias y espaciales. Las desigualdades socioeconómicas tienen que ver, entonces, con estructuras sociales, económicas y culturales que no solo determinan una distribución desigual de los recursos y las oportunidades, sino también la ausencia de normas, leyes y mecanismos de reconocimiento de los derechos que asisten a los distintos grupos de la sociedad (Arias, 2009).

La noción de desigualdad y exclusión social ha sido tratada por varios autores, quienes se refieren a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. El concepto de desigualdad social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de privación material y acceso a mercados y bienes y servicios que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen el reconocimiento y la participación ciudadana y (iii) sociocultural, referida al desconocimiento y ausencia de reconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas, sexuales y de preferencias diversas de las personas y grupos sociales (Gacitúa y Sojo, 2000).

Conceptualmente la perspectiva de la desigualdad social se basa en un modelo multidimensional para la comprensión de los distintos factores que contribuyen a la generación de pobreza y exclusión social. En ese sentido, el marco analítico de la exclusión social permite vincular procesos de acumulación de riesgos (económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales) en el marco socioeconómico e institucional que define la convivencia dentro de una sociedad. Dado lo anterior, la exclusión social está definida por los mecanismos institucionales y procesos que determinan que algunos grupos sociales no tengan las mismas oportunidades o vean limitados sus derechos por razones vinculadas con factores socioeconómicos o de identidad.

Las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se muestran y evolucionan en brechas históricas por motivos de raza y etnia, género y territorialidad. Por ejemplo, los indígenas y afrodescendientes, así como la población rural son más pobres, menos educados, con menores ingresos, con escasa protección social y acceso restringido a la justicia y a la representación política.

Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y, por otra,

en la falta de remuneración y el poco reconocimiento del trabajo en el ámbito doméstico, clave en la reproducción social y a cargo, en su mayoría, de mujeres.

Las desigualdades territoriales también se ven reflejadas en la segregación urbana, dado que los barrios pobres tienen servicios pobres y accesos restringidos. Esta situación se manifiesta en escuelas de mala calidad, ambientes hacinados, mayor exposición a la violencia, menos oferta de empleos, servicios más deficientes de salud y menores posibilidades para el desarrollo de capital social. Asimismo, se encuentran diferencias significativas a nivel regional y dentro de las mismas regiones en materia de distribución y acceso a bienes y servicios básicos, empleo formal, distribución del ingreso e índices de bienestar humano.

La cantidad y calidad del empleo, específicamente los ingresos laborales, determinan en gran medida el bienestar material de la mayoría de los hogares. Las desigualdades con respecto a los activos de que dispone la población en edad de trabajar y las oportunidades desiguales de inserción laboral productiva proporcionadas por estos activos influyen marcadamente en el bienestar, así como en la cohesión social. En este sentido, también son decisivas las brechas por concepto de ingresos laborales y acceso a la protección social entre los diferentes grupos que componen la fuerza de trabajo, diferenciados según sus características en términos de educación, experiencia, sexo, zona de residencia y otros factores (Medina y Galván, 2008).

Las brechas de productividad son resultado de los problemas derivados de niveles de educación diferenciados que condicionan considerablemente los destinos laborales de baja o alta productividad; lo que determina la existencia de brechas en los ingresos, el acceso a redes sociales, el reconocimiento colectivo a los esfuerzos propios y la calidad de la vida cotidiana. Esta heterogeneidad no se supera simplemente con políticas redistributivas, como las transferencias directas a los hogares, sino que es necesario orientar estas transferencias para que surtan un impacto positivo en las capacidades productivas de las personas, así como también es necesario invertir en la estructura productiva para mejorar la oferta laboral y las oportunidades de empleo productivo (CEPAL, 2010).

## **2.2 Enfoques recientes de la desigualdad socioeconómica**

En la búsqueda de una mejor comprensión del fenómeno de la desigualdad surgen algunos enfoques que permiten entender las relaciones existentes entre las distintas formas de desigualdad con la naturaleza de la producción y apropiación del excedente socialmente producido. Esto se dirige hacia el análisis de la desigualdad en su estrecha relación con la forma en que funciona el aparato productivo y el marco institucional determinado por los mecanismos de distribución de los frutos del desarrollo y la generación de oportunidades para el alcance de mayores niveles de equidad social.

El enfoque de capacidades ha revolucionado la teoría y la práctica del desarrollo, al insistir en que la calidad de vida no debe medirse exclusivamente por la riqueza que se posea, sino que es importante valorar las condiciones institucionales que permitan a las personas gozar de libertades y del ejercicio de sus derechos fundamentales para una vida digna. Aunque no cabe

duda que el acceso a bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades objetivas es un determinante de la calidad de vida de las personas; también es cierto que el disfrute de la vida sería incompleto sin la garantía de una existencia como sujetos de derechos y de libertades individuales y colectivas.

Para el enfoque de capacidades será pobre un individuo o un hogar que no sea capaz de alcanzar ciertos logros considerados básicos para el funcionamiento social. En este sentido, los "logros" se convierten en los umbrales de la medición: comunicarse mediante la lectura y la escritura, vivir una vida larga y saludable, y tener acceso a bienes y servicios que aseguren un nivel de bienestar sin carencias. Estas son las denominadas "capacidades básicas" que se consideran deben tener los individuos para desenvolverse y estar integrados a la sociedad en la que viven. Las capacidades básicas están definidas de la manera en que se explicó en el párrafo precedente: estar bien educado, bien nutrido, poder vivir una vida larga y saludable y tener un trabajo decente (Sen, 1997). Es en este contexto, acentúa y aclara Sen (2009:328), que su concepto de capacidad (*capability*), en consonancia con la libertad de agencia de la persona, se vincula con la libertad de avanzar hacia los objetivos y metas que representan la oportunidad a la elección, más que la celebración de un estilo de vida particular.

Dentro del enfoque de capacidades sobresale la exclusión social asociada (como causa y efecto) a la desigualdad de la distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades y a los menores precios y retornos que los grupos socialmente excluidos reciben de sus actividades productivas. Cada vez más se reconoce que los costos de la exclusión social pueden ser muy altos. La polarización social alimentada por divisiones étnicas y espaciales, discriminación de género y brechas generacionales extensas afecta negativamente la adopción de políticas de reconocimiento y la promoción de las oportunidades socioeconómicas para la población y la estabilidad política y macroeconómica.

Los mecanismos que reproducen la desigualdad se manifiestan de distintas formas. Por ejemplo, el nivel educativo y el ingreso de una generación influyen sobre el desarrollo humano de la siguiente, así como en el nivel de aspiraciones y autonomía que tienen y tendrán las personas. Asimismo, la desigualdad tiene una explicación en la falta de compromiso de los gobiernos por realizar reformas y cambios institucionales que mejoren no solo el reconocimiento de los grupos en desventaja, sino también del acceso a los activos productivos (Meoño, 2009). Es así como históricamente la desigualdad socioeconómica se ha manifestado en estructuras fiscales regresivas, escasas capacidades reformistas del Estado, instituciones que discriminan y reproducen las diferencias según el grupo racial y étnico, poca transparencia, clientelismo, corrupción y un débil compromiso ciudadano con la acción pública (CEPAL, 2008).

En el ámbito de las desigualdades de empleo, estas brechas expresan la falta de igualdad efectiva y se manifiestan principalmente en tres ámbitos fundamentales: pronunciadas diferencias salariales como principal fuente de la desigualdad de ingreso, diferencias de acceso a la cobertura de seguridad social y claras deficiencias en cuanto al respeto de los derechos de los trabajadores y las posibilidades de representación política de sus intereses (CEPAL, 2010). El reconocimiento de la persistencia de desigualdades en el campo de la educación ha inspirado el

desarrollo de nuevas propuestas y metas que enfatizan la importancia y la necesidad de asegurar educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes, incluyendo a todos aquellos que están en riesgo de ser marginados. Esta categoría no solamente comprende a quienes viven en situación de pobreza, sino, además, a los que por su condición étnica o racial están en riesgo de encontrar barreras para su inclusión en el sistema educativo (Corte y Giacometti, 2010).

Respecto a la igualdad en el acceso a la educación, es importante concebirla como un derecho constitucionalmente garantizado para todas las personas sin discriminación. Esto es crucial ya que la educación formal es base fundamental para el desarrollo de otros derechos sociales, como el derecho a la información, a la asociación y a la elección. Además de contribuir al mejoramiento de factores clave para el desarrollo económico y la distribución de las oportunidades del bienestar social, la educación posibilita la construcción de ciudadanía, la promoción de valores democráticos y, en definitiva, el fortalecimiento de la cohesión social. Se estima que el acceso y la calidad de la educación secundaria y universitaria constituyen una condición básica (o capital educacional mínimo) para acceder a empleos que permitan a las personas la movilidad social y superar los umbrales de la pobreza durante la vida activa. Esto es particularmente cierto en el contexto actual de la sociedad del conocimiento y de la información<sup>2</sup> (CEPAL, 2009).

En el ámbito de las desigualdades relacionadas con la condición de género, se tiene que a pesar de una creciente inserción de la mano de obra femenina al mercado de trabajo, también se presenta mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres. El fenómeno del aumento de la jefatura de hogar femenina guarda estrecha relación con ello. En efecto, si se mira específicamente la dimensión de género en la pobreza aparece una paradoja reveladora: a pesar de la disminución sustantiva y sostenida de la pobreza en los últimos 15 años, hasta el inicio de la crisis global, los hogares con jefatura femenina siguen siendo más pobres que aquellos que están encabezados por hombres.

La feminización de la pobreza también tiene un impacto negativo sobre las posibilidades de desarrollo de los menores de edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Un impacto de esta desigualdad se asocia con las habilidades y la motivación que comienzan a desarrollarse en la edad temprana y en la que influye el entorno de aprendizaje en el hogar, la escuela y la comunidad. La segregación residencial puede atrapar a los niños de familias pobres en niveles muy bajos de escolaridad debido a la falta de financiamiento para las escuelas en las comunidades pobres y a factores sociológicos como externalidades en el aprendizaje en grupo y la ausencia o debilidad de un marco de valores y reglas claras por seguir, lo cual contribuye a perpetuar círculos viciosos de pobreza y desigualdad (UNICEF, 2007).

---

<sup>2</sup> La sociedad del conocimiento y de la información hace referencia a la creciente capacidad tecnológica para almacenar cada vez más información y hacerla circular más rápidamente y con mayor capacidad de difusión. De ahí se desprende que la creación, distribución y manipulación de la información forman parte estructural de las actividades culturales y económicas.

Dado este contexto de desigualdad, derivado de condiciones históricas y estructurales que determinan una elevada concentración de los activos productivos y de las oportunidades, es que se vuelve imperativo impulsar una transformación productiva que esté acompañada no sólo de cambios institucionales que promuevan mayor competitividad sistémica del aparato productivo, sino también de mecanismos redistributivos y de reconocimiento más eficientes que contribuyan con la equidad y la inclusión social. Se entiende que la transformación productiva con equidad requiere de un esfuerzo nacional que trascienda la estabilidad macroeconómica para también diseñar e implementar políticas y reformas de mediano y largo plazo en materia de educación, salud, investigación y desarrollo, infraestructura física y social, medio ambiente y recursos energéticos, identificación de núcleos endógenos de desarrollo productivo, inserción estratégica en los mercados internacionales y atracción de inversión extranjera en sectores de alto valor agregado y componente tecnológico. Por supuesto, para que todo esto sea posible es indispensable que se establezcan las condiciones para generar una concertación política para la definición de una agenda de desarrollo que gire en torno al eje estratégico de la transformación productiva con equidad.

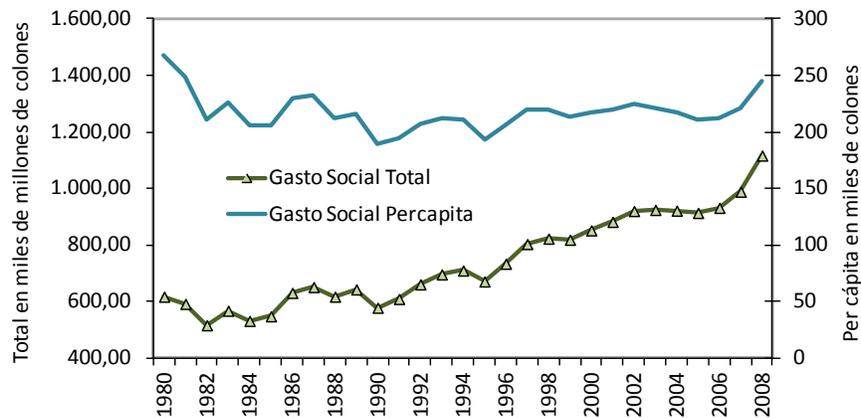
El enfoque del desarrollo actual requiere que el sistema económico esté acompañado por objetivos sociales amplios e integrales que permitan conciliar el dinamismo de la economía y los flujos comerciales bajo un patrón ambientalmente sostenible con niveles satisfactorios de bienestar y cohesión social para el conjunto de la población. (CEPAL, 2010)

### **3. Comportamiento de la inversión social en Costa Rica en el periodo 1980-2008**

En la economía del sector público se entiende que tanto el gasto público como el sistema tributario, son los dos grandes mecanismos de redistribución de rentas, que bien orientados según los principios de eficacia económica y eficiencia social pueden contribuir enormemente con una distribución de la riqueza más equitativa, la generación de oportunidades económicas y la promoción del crecimiento económico. De tal forma, la teoría clásica de la hacienda pública asigna al gasto público tres funciones fundamentales: la de asignación, la de estabilización y la de distribución. Lograr el equilibrio entre estas tres funciones promueve la estabilidad macroeconómica en un marco de crecimiento económico y una distribución más equitativa de rentas en función de mayores niveles de bienestar para la población.

Analizando el comportamiento de la inversión social real en los últimos 28 años (ver gráfico 1), se encuentra que después de un comportamiento irregular durante la década de los ochentas, se presenta una recuperación sostenida de ella a partir de la década de los noventa. Es así como en términos globales, sin descontar el aumento de la población, para el 2008 hubo un aumento de 81% en la inversión social real respecto a la existente en 1980.

**Gráfico 1**  
**Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social en colones del 2000**  
**(1980-2008)**

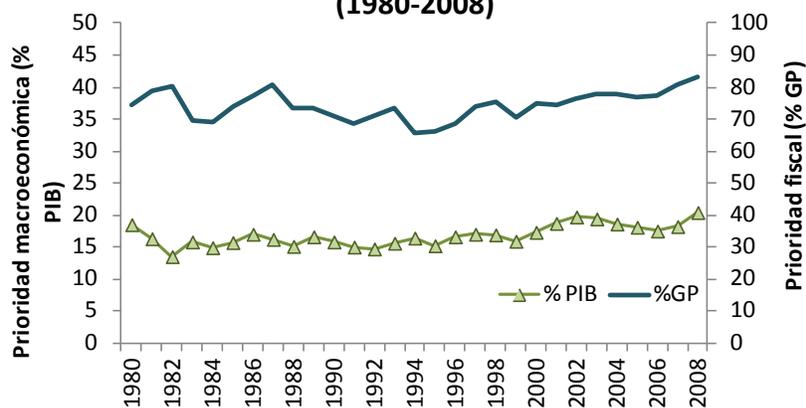


Fuente: Elaboración propia, con base en el XV Informe del Estado de la Nación (2009)

Como se puede observar en el Gráfico 2, la recuperación de la inversión social real está acompañada de una mejora del panorama macroeconómico, en este nivel se nota como a partir de inicios de la década del dos mil ocurre una recuperación de la inversión social como porcentaje del PIB. Un comportamiento similar se aprecia en el crecimiento del gasto público orientado a inversión social. En ambos casos, se observa que para el 2008 el gasto público social recuperó los niveles previos a la crisis de los ochentas (XV Estado de la Nación, 2009).

Por su parte, si se mira desde la prioridad fiscal, durante el 2008 se superó el 80% del gasto del gobierno general. Sin embargo, este valor está sobreestimado, ya que se consideraron empresas públicas que no son parte del gobierno general. Con respecto a la prioridad macroeconómica, el gasto social durante el 2008 representó cerca del 20% del PIB, en un período donde esta producción estaba aumentando de manera significativa (XV Estado de la Nación, 2009).

**Gráfico 2**  
**Costa Rica: Evolución de la prioridad del gasto público social por porcentajes**  
**(1980-2008)**



Fuente: Elaboración propia, con base en el XV Informe del Estado de la Nación, (2009)

Durante el 2008 se aceleró la inversión social observada, la cual había empezado a repuntar desde la segunda mitad del 2006. Si se analiza en términos reales, la inversión social real creció en cerca de 22% y en 16% en términos per cápita (expansión acumulada) durante el 2006-2009. De acuerdo con Trejos (2009), la expansión reciente del gasto social refleja una decisión política para canalizar recursos adicionales a los programas sociales, lo cual también se favoreció por un contexto macroeconómico estable y de bonanza fiscal. Sin embargo, el contexto macroeconómico cambió radicalmente en el 2009 como resultado de la crisis económica internacional, situación que ha establecido restricciones presupuestarias que se verán reflejadas en la evolución futura de la inversión social.

De tal manera, el aumento en la inversión social de los últimos cuatro años ha permitido contener los problemas de pobreza y desigualdad. No obstante, dicho aumento no ha sido suficiente para garantizar un proceso sostenido de promoción y movilización social que conduzca a mayores niveles de bienestar social para la población, especialmente de los sectores con diferentes tipos de carencias.

En los últimos años, el gobierno se preocupó por destinar más recursos a la política social mediante políticas como la protección de los salarios de las personas de más bajos recursos, el otorgamiento de pensiones del régimen no contributivo y el programa de becas **Avancemos**; todo lo cual se reflejó en una disminución de la pobreza. Sin embargo, la insuficiente profundidad y sostenibilidad de dichas políticas quedó en evidencia con los efectos de la reciente crisis económica internacional.

Por ejemplo, la proporción de los hogares en condición de pobreza aumentó (en parte por los efectos de la crisis) en el 2009 con respecto al 2008, pasando de 17,7% a 18,5% (14,3% de hogares con pobreza no extrema y 4,2% con pobreza extrema). Esta situación significa que 221.229 hogares y 975.241 personas se encuentran en condición de pobreza en el país. Por otra parte, el fenómeno de la desigualdad social sigue en aumento, esto dado que durante el período 2006-2010 el coeficiente de Gini, se incrementó de 0,4218 a 0,4388.

### **3.1 Inversión en políticas de generación de empleo y oportunidades de educación**

En cuanto a las políticas del estado para la generación de empleo en los últimos años resaltan las siguientes: el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la reducción de los costos y los trámites para formalizar empresas, el fortalecimiento de los programas de asistencia al sector agropecuario, la capacitación laboral y el funcionamiento de mercados laborales, la ampliación y consolidación de tratados comerciales la política de atracción de inversiones y el fortalecimiento de la ciencia y tecnología.

Sin embargo, los resultados de estas políticas no han sido suficientes para la reducción de costos de transacción relacionados con el exceso de trámites como tampoco en términos de creación de mayores oportunidades de empleo y de calificación del recurso humano. Esto se refleja en el comportamiento del PIB real, el cual presentó un proceso de desaceleración en el período 2007-2009, mostrando tasas del 7,9%, 2,8% y -1,1% respectivamente. Este comportamiento también

impactó la capacidad de absorción del mercado laboral en el mismo periodo con tasas de desempleo de 4,6%, 4,9% y 7,8%, respectivamente. La caída de los niveles de actividad económica y el aumento del desempleo en el 2009 indican que Costa Rica no fue inmune a las consecuencias de la crisis económica internacional y que su estructura productiva sigue presentando débiles encadenamientos productivos y demandas intersectoriales con escasa dinámica propia.

En términos absolutos la creación de nuevos empleos ha presentado un patrón muy irregular en la última década. El mayor crecimiento se presentó en 2005 con una tasa del 7,4% (8,2% en el sector público y 7,3% en el privado). En contraste, en 2008 el crecimiento fue 1,7%, que se debió en parte al aumento de puestos en el sector público que creció en 3,1 % en contraposición al 1,4% del sector privado. La crisis afectó directamente la creación de nuevos empleos durante el 2009, así lo muestra la tasa de crecimiento para ese año que fue negativa en el orden del -0,1%; esta tasa pudo ser mayor de no ser por el incremento en el número de puestos en el sector público, el cual creció 10,6% en contraste con el desplome del sector privado donde fue del -1,9%, ambos respecto al 2008.

En cuanto a la creación de empleo dentro del sector público, la Contraloría General de la República ha insistido que las acciones del Estado en materia de rectoría y políticas de empleo público han sido insuficientes, ya que el país no cuenta con políticas a nivel de Estado que procuren abordar de forma integral el empleo público. Lo que existe son lineamientos de corto plazo en un marco caracterizado por la disparidad de directrices, lo cual genera diferencias salariales y múltiples mecanismos y normas de contratación en la gestión del recurso humano del sector público.

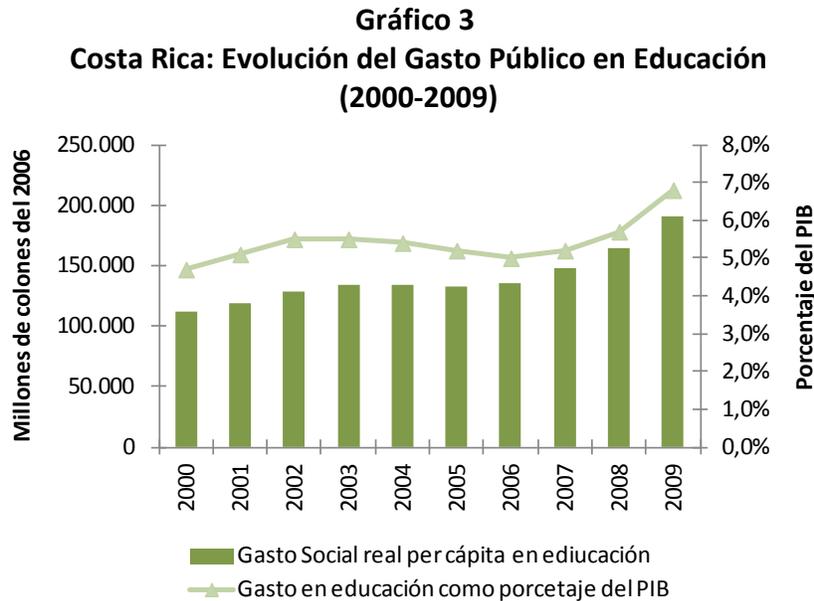
**Cuadro 1**  
**Costa Rica: creación de empleos por sector**  
**(2002-2009)**

Año	Total de empleados	% Sector Público	% Sector Privado	Creación anual de nuevos empleos en el país	Tasa de variación anual país	Creación empleos por año S. Público	Tasa de variación anual S. Público	Creación de empleos por año S. Privado	Tasa de variación anual S. Privado
2002	1 586 491	14,0%	86,0%	-	-	-	-	-	-
2003	1 640 387	13,9%	86,1%	53 896	3,4%	5 905	2,7%	47 991	3,5%
2004	1 653 879	14,1%	85,9%	13 492	0,8%	5 183	2,3%	8 309	60,0%
2005	1 776 903	14,2%	85,8%	123 024	7,4%	19 123	8,2%	103 901	7,3%
2006	1 829 928	14,5%	85,5%	53 025	3,0%	13 019	5,2%	40 006	2,6%
2007	1 925 652	13,9%	86,1%	95 724	5,2%	2 326	0,9%	93 398	6,0%
2008	1 957 708	14,1%	85,9%	32 056	1,7%	8 371	3,1%	23 685	1,4%
2009	1 955 507	15,6%	84,4%	-2 201	-0,1%	29 253	10,6%	-31 454	-1,9%

Fuente: Elaboración Propia, con base en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

En el campo educativo el Estado ha invertido en una serie de acciones<sup>3</sup> buscando actualizar el modelo curricular e implementando algunas medidas para atender a los excluidos y a los que, por diversas razones, abandonan la educación formal, particularmente en la secundaria.

En los últimos años, el gasto en educación como porcentaje del PIB se ha incrementado (ver Gráfico 3), lo cual responde a un mayor esfuerzo canalizado en la atracción y retención de los estudiantes dentro del sistema educativo por la vía del otorgamiento de incentivos monetarios y no monetarios. Esta fuerte expansión se ha acompañado de un cambio en su composición de incentivos en especie (comedores escolares y servicios de transporte) a incentivos en dinero (becas y Avancemos).

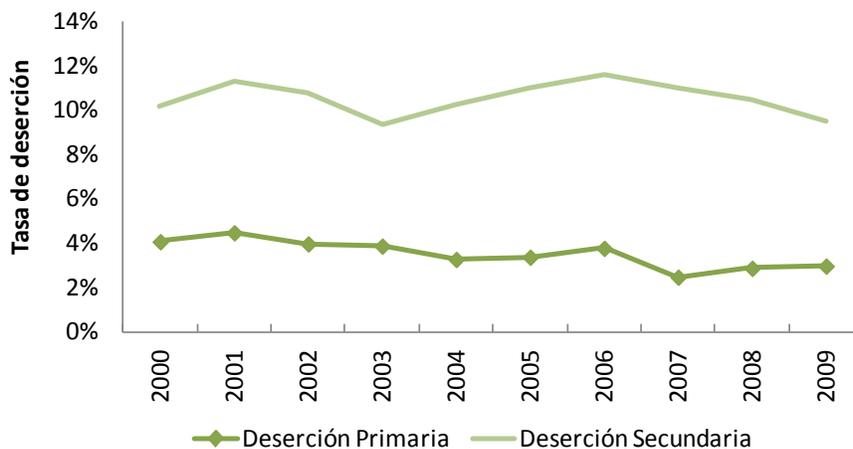


Fuente: Elaboración propia, con base en el XV Informe del Estado de la Nación. 2009

Estas políticas en educación y el aumento en el gasto han tenido algunos efectos positivos en los últimos años. Es así como para 2009 la deserción en primaria se ubicó en 3,0% y para secundaria en 9,5%, lo cual muestra avances con respecto al periodo 2004-2008, para el cual se comprobaron promedios para ambos niveles de 3,2% y de 12,1% respectivamente. Sin lugar a dudas, este es uno de los problemas más serios que enfrenta el país, ya que contribuye a reproducir el ciclo de la pobreza y exclusión de los menores de edad, quienes por dificultades económicas se ven obligados a abandonar el sistema educativo. Esta situación, aunada al bajo porcentaje de finalización del nivel secundario (40%), limitan las posibilidades de desarrollo y movilización social de los y las menores de edad.

<sup>3</sup>Algunos de los programas más relevantes han sido los siguientes: el programa de ética, estética y ciudadanía que implicó la transformación curricular de los programas de estudio de Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas y Educación Física de Tercer Ciclo y Educación Diversificada; la ejecución del proyecto MEP Digital; creación de la Universidad Técnica Nacional; Creación del Instituto Uladislao Gámez Solano para el desarrollo profesional del personal del Ministerio de Educación Pública, entre otros.

**Gráfico 4**  
**Costa Rica: Tasas de deserción en educación primaria y secundaria**  
**(2000-2009)**



Fuente: Elaboración propia, con base en el XV Informe del Estado de la Nación (2009)

Esta situación está conduciendo a una pérdida generacional de las capacidades y los derechos de una buena parte de la población joven, que sin más opciones se enfrenta a un futuro laboral incierto con bajas calificaciones y remuneraciones salariales insuficientes. También esta realidad se relaciona con la expulsión del sistema de educación formal, cuyo impacto no se puede ignorar sobre la drogadicción y la criminalidad que afectan directamente a la población joven.

#### **4. Comportamiento de las dimensiones de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica**

La política de desarrollo costarricense tiene el imperativo de volver a promover el círculo virtuoso entre el crecimiento y el desarrollo humano, lo cual requiere de un esfuerzo de concertación por parte de los distintos actores económicos, sociales y políticos del país.<sup>4</sup> Este es un momento histórico para redefinir, con base en nuestra propia identidad y capacidades, un nuevo contrato social que lleve por la senda de un desarrollo humano y resulte en una sociedad costarricense con mayor bienestar. Este debe ser el cometido del buen gobierno comprometido con impulsar las políticas de desarrollo y mecanismos institucionales necesarios para dotar a su población de mejores condiciones de vida, pero sobre todo de propiciar las condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas, familias y comunidades.

Este es el imperativo que propone Amartya Sen (2001), la política del gobierno debe ser tal que fortalezca la libertad en un marco de justicia y equidad. En el caso particular de Costa Rica, y en concordancia con los estudios de Johnny Meoño, el modelo país capaz de promover el crecimiento económico en un marco de libertad y equidad está claramente consignado en la Constitución Política y viabilizado en el marco jurídico e institucional amparado a leyes

<sup>4</sup> "El crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico" (Ranis y Stewart, 2002: 7)

superiores de gran alcance para el buen gobierno, tales como la Ley de Planificación Nacional y la Ley General de la Administración Pública (Meoño, 2009).

Al contrario del estilo de desarrollo anterior a la reforma económica, que se caracterizó por el logro simultáneo de crecimiento económico con equidad social, el nuevo estilo de desarrollo que prevalece se definió sobre el enfoque convencional del "efecto derrame", el cual parte de la premisa de que para financiar la inversión social primero hay que optimizar la asignación de los recursos hacia los sectores productivos capaces de generar crecimiento económico. Esto explica la política deliberada por parte del Estado costarricense de reasignación de rentas y recursos productivos hacia la promoción del sector exportador (bienes transables con el exterior) en detrimento de la producción y el consumo locales (bienes no transables con el exterior).

De esta manera, los avances logrados en desarrollo humano se empezaron a ver frenados por la crisis de la década de los ochenta y por la naturaleza de la reforma económica y un esquema de desarrollo limitado en su capacidad de generar encadenamientos productivos, fiscales y sociales. Asimismo, la capacidad del Estado como promotor y proveedor de bienestar se vio severamente afectada por las políticas fiscales y monetarias restrictivas, las cuales limitaron la inversión en infraestructura social necesaria para mejorar los niveles de bienestar y equidad socioeconómicos (Arias y Muñoz, 2008).

La mayor dificultad de la economía costarricense es que el modelo prevaleciente, aparte de los problemas estructurales que ha acarreado, se ha concentrado prioritariamente en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Se requiere de una estrategia paralela que permita que los frutos obtenidos se distribuyan de una forma más equitativa. Para ello es necesario el reconocimiento de que los beneficios sociales no se derivan en forma espontánea del crecimiento económico y que, por consiguiente, se hace imprescindible una participación estratégica y eficiente del Estado en la generación de los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano.

Hay que señalar que una de las causas más importantes que alimenta los crecientes vacíos de las instituciones públicas para lograr una mejor asignación y distribución de los servicios sociales y productivos tiene que ver con la ausencia de un liderazgo político comprometido con el desarrollo con equidad y con una creciente incapacidad institucional y política para gestionar dicho círculo virtuoso (Meoño, 2009). En este sentido, el gobierno debe crear una estrategia de desarrollo que logre definir con claridad conceptual e institucional una política social ampliada, que contemple programas estratégicos de creación de capacidades de las personas, de las familias y de las comunidades.

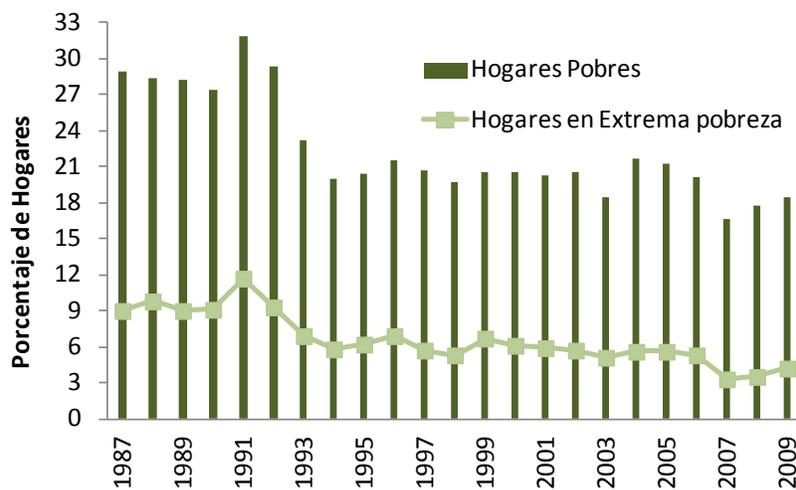
#### **4.1 Pobreza y Desigualdades en la Distribución del Ingreso**

Desde 1994 el país ha sido incapaz de reducir en forma sostenida el porcentaje de familias que vive en condiciones de pobreza. Mientras en 1994 el 20,0% y el 5,8% de los hogares se encontraban en una situación de pobreza y pobreza extrema respectivamente, para el 2004

esos porcentajes fueron 21,7% y 5,6%. Datos más recientes para el 2006 muestran que los porcentajes de pobreza y pobreza extrema siguieron manteniéndose, en términos relativos, prácticamente en los mismos niveles, 20,2% y 5,3% respectivamente (ver gráfico 5).

Durante el 2009, el 18,5% de los hogares costarricenses se encontraban en condición de pobreza, lo que significa un aumento respecto a la situación presentada durante el 2007, cuando se registró 17,7% y el incremento de la pobreza extrema pasó de 3,5% en el 2008 a 4,2% en el 2009 (INEC, 2009)

**Gráfico 5**  
**Costa Rica: Porcentaje de hogares en condición de pobreza (1987-2009)**



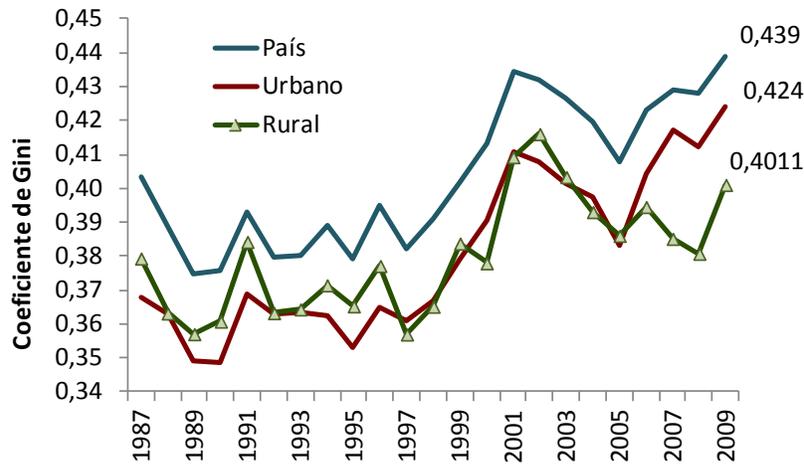
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

La persistencia de niveles de pobreza altos tiene una correlación directa con la tendencia hacia una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el país desde 1990. Por ejemplo, mientras en 1990 el coeficiente Gini<sup>5</sup> se ubicó alrededor del 0,38, en el 2001 alcanzó alrededor del 0,43. Aunque en el 2005 se presentó una disminución del grado de inequidad en la distribución del ingreso (0,41), este valor empezó a crecer en los últimos cuatro años, hasta alcanzar 0,44 en 2009. Además, en el último quinquenio se ha incrementado más la desigualdad en zonas urbanas respecto a las rurales. (ver gráfico 6)

Las diferencias en la distribución del ingreso son más notorias entre los diferentes grupos de hogares. Durante el 2009, en términos reales, el primer quintil; es decir el grupo de hogares con los ingresos más bajos; disminuye su ingreso (-1,2%), mientras los quintiles II, III y IV crecen 2,6%; 6,2% y 8,3% respectivamente. En el último quintil los ingresos per cápita reales crecen en mayor medida: 13,3%.

<sup>5</sup>El coeficiente Gini mide la inequidad de la distribución del ingreso dentro de un país. Este varía de cero, lo que indica equidad perfecta, donde cada hogar recibe exactamente lo mismo, a uno, lo que implica inequidad absoluta, donde un hogar concentra todo el ingreso de un país. Latinoamérica es la región más desigual del mundo, con un coeficiente Gini de alrededor 0,5, en contraste con un 0,3, típico de los países ricos (Arias, 2004).

**Gráfico 6**  
**Costa Rica: Coeficiente de Gini**  
**(1987-2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

En los últimos años, la relación entre los ingresos del 20% de los hogares con mayores niveles de ingreso respecto al 20% de los hogares con niveles de ingreso más bajos, presenta una clara concentración en los grupos de más altos ingresos. Por ejemplo, la distribución del ingreso durante el 2009, muestra que los hogares en el primer quintil poseen el 5,0% de los ingresos, mientras que el último quintil concentra el 50,4% de los ingresos de los hogares. Para el 2008 fueron 5,5% y 49,5% respectivamente.

De igual forma, los hogares que se ubican en el primer quintil (20% de los hogares con menos ingresos) tienen más miembros en el hogar (4,18 contrapuesto a 2,87 del último quintil), menores niveles de desempleo (0,97 frente a 1,74 del último quintil) y mayor desempleo (20,4% en contraposición a 2,4% del último quintil). De igual forma, el nivel educativo de las personas que conforman estos hogares (5,96 años) es significativamente menor que en el último quintil, donde se llega a 12,62 años de escolaridad promedio para las personas de 15 años o más (INEC, 2009). Con lo que los bajos ingresos conllevan a una menor escolaridad y a menores posibilidades de acceder a empleos formales.

#### 4.2 Desigualdades de género

En las últimas décadas las desigualdades socioeconómicas de género han tendido a disminuir relativamente, debido entre otras razones a un mayor acceso a la educación, menor fecundidad y mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral. Sin embargo, en la actualidad sigue existiendo diferencia en la forma en que los hombres y las mujeres se incorporan a diferentes actividades ya sean productivas, laborales, sociales y políticas.

Algunos factores que influyen es estas diferencias de género se encuentran asociados con la falta de reconocimiento del trabajo de las mujeres, condiciones desfavorables para entrar al

mercado laboral y segmentación laboral, discriminación en algunos aspectos de educación (en particular en el tema de especialización disciplinaria), violencia contra las mujeres, dificultades para derribar las normas tradicionales y prácticas culturales de género, la escasez de recursos para las iniciativas de mujeres y falta de “ideologías de género efectivas” (Estado de la Nación, 2005).

Con respecto a las condiciones socioeconómicas de los hogares encabezados por mujeres, Monge y González (2005) proponen que es probable que este grupo sea pobre principalmente por cuatro razones: 1) porque tienen menos capacidad de generar ingreso que los hogares encabezados por hombres; 2) porque las mujeres que encabezan un hogar por lo general tienen más edad que sus contrapartes masculinos lo cual significa un problema mayor para insertarse en el mercado laboral; 3) en los hogares encabezados por mujeres hay más dependencia de ‘otros’ ingresos que no pueden garantizarse y 4) las jefas de hogar tienen niveles más bajos de educación que sus contrapartes masculinos. La vulnerabilidad de los hogares encabezados por mujeres también aumenta con el número de niños en el hogar.

Los datos para 1990 indican que en los hogares con jefatura masculina el porcentaje de pobreza extrema era 6,4%, en el caso de los hogares con jefatura femenina ese porcentaje se ubicó en el 10,0%, mientras que en 2009 la pobreza extrema femenina alcanzó el 5,9%, la masculina fue del 3,0% (ver Cuadro 2).

Si bien es cierto la pobreza extrema en jefas de hogar ha disminuido en los últimos cinco años, la pobreza total en jefas de hogar se ha mantenido en el orden del 20% durante las últimas dos décadas, cerca de cuatro puntos porcentuales en promedio por encima de la pobreza en jefes de hogar (ver Cuadro 2). Esta situación no sólo limita las posibilidades de un importante porcentaje de la población femenina del país de acceder a mejores condiciones de vida, sino que además condiciona las posibilidades de los dependientes del hogar, en su gran mayoría menores de edad, a tener una vida sin carencias (Arias, 2006).

**Cuadro 2**  
**Costa Rica: porcentaje de hogares pobres según jefatura**  
**1990-2009**

Año	% jefas pobres	% jefas en extrema pobreza	% jefes pobres	% jefes en extrema pobreza	Diferencia jefas - jefes pobres	Diferencia jefas - jefes extrema pobreza
1990	23,7	10	20,5	6,4	3,2	3,6
1995	22,4	7,2	15,7	4,7	6,7	2,5
1996	22,9	9	17,1	5	5,8	4
1997	22,2	7	16,2	4,2	6	2,8
1998	21,2	7,2	15,5	3,7	5,7	3,5
1999	25,2	9,7	15,3	4,5	9,9	5,2
2000	23,8	8,4	16	4,3	7	4,1
2001	21	7,1	15,1	4,1	5,9	3
2002	20,5	6,5	16	4,1	4,5	2,4
2003	20,4	6,3	14,5	3,8	5,9	2,5

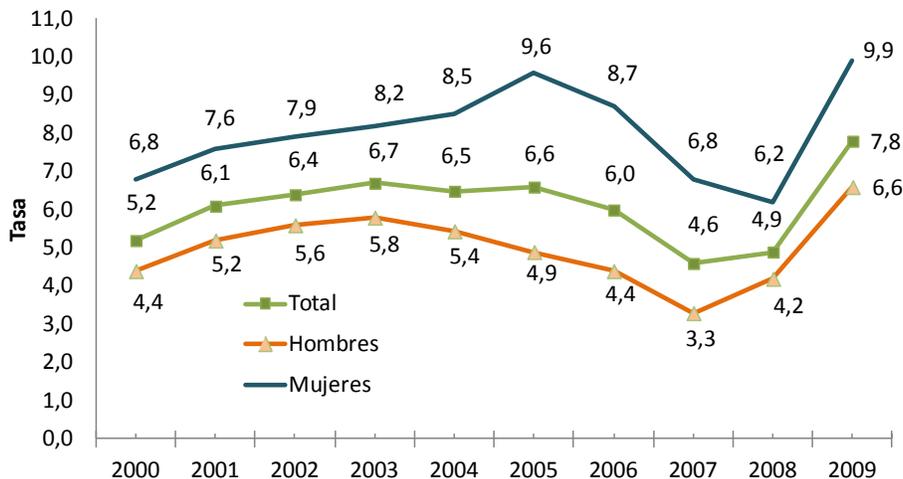
Año	% jefas pobres	% jefas en extrema pobreza	% jefes pobres	% jefes en extrema pobreza	Diferencia jefas - jefes pobres	Diferencia jefas - jefes extrema pobreza
2004	24	7	17,3	4,2	6,7	2,8
2005	24,1	8,2	17,8	4	6,3	4,2
2006	23,9	7,7	16,3	3,8	7,6	3,9
2007	19	4,5	14,1	2,4	4,9	2,1
2008	18,9	5,2	14,5	2,2	4,4	3
2009	20,7	5,9	15,7	3	5	2,9

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Por otro lado, sigue existiendo diferencia en la manera y las proporciones en que los hombres y las mujeres se incorporan al mercado de trabajo, lo cual tiene implicaciones en los salarios e ingresos que reciben como remuneración. La tasa neta de participación femenina en el mercado de trabajo alcanzó en el 2009 un valor de 41,7%, mientras que la de los hombres fue de 72,5% para ese mismo año.

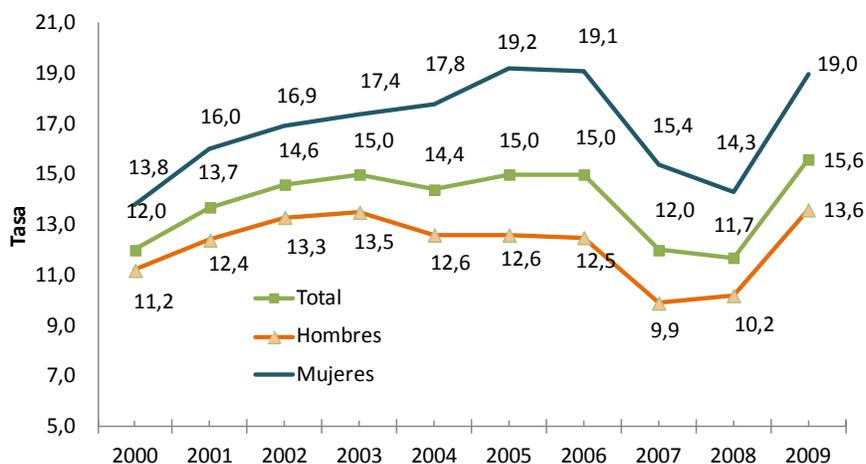
En términos de desempleo abierto, las mujeres históricamente han sido las más afectadas, en 2009 el desempleo afectó a 9,9% de las mujeres mientras que el valor para los hombres fue del 6,6% (ver gráfico 7). Este comportamiento se replica si se analiza el subempleo total que incorpora tanto la insuficiencia de horas laboradas (subempleo visible) como la insuficiencia de ingresos percibidos (subempleo invisible), donde en 2009 las mujeres presentaron una tasa de subutilización total de 19,0% cerca de 5,4 puntos porcentuales mayor a la de los hombres que se ubicó en 13,6% (ver gráfico 8).

**Gráfico 7**  
**Costa Rica: Tasa de desempleo abierto por sexo (2000-2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

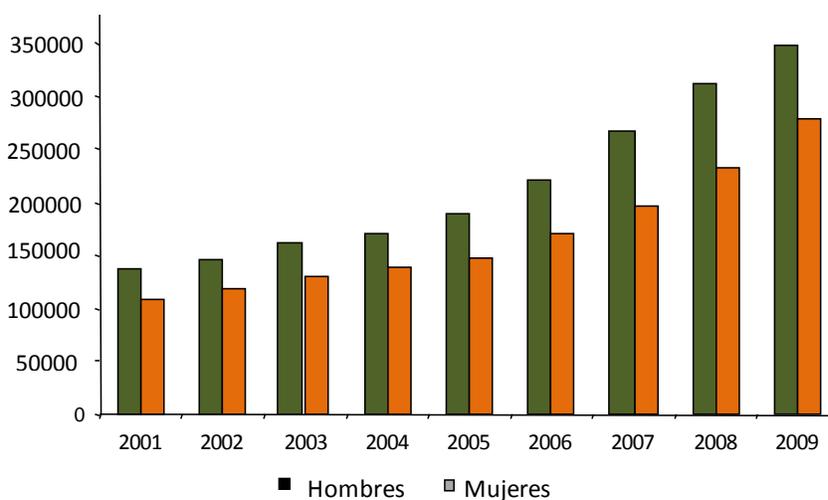
**Gráfico 8**  
**Costa Rica: Porcentaje de hogares en condición de pobreza (1987-2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Las brechas de género no solo se presentan en el acceso al mercado laboral, sino también existen desigualdades en las remuneraciones percibidas por las mujeres respecto a los hombres, independientemente si se trata del sector público o privado. Como se muestra en los Gráficos 9 y 10, las brechas salariales no parecen haber disminuido significativamente en los últimos 10 años, especialmente dentro del sector privado.

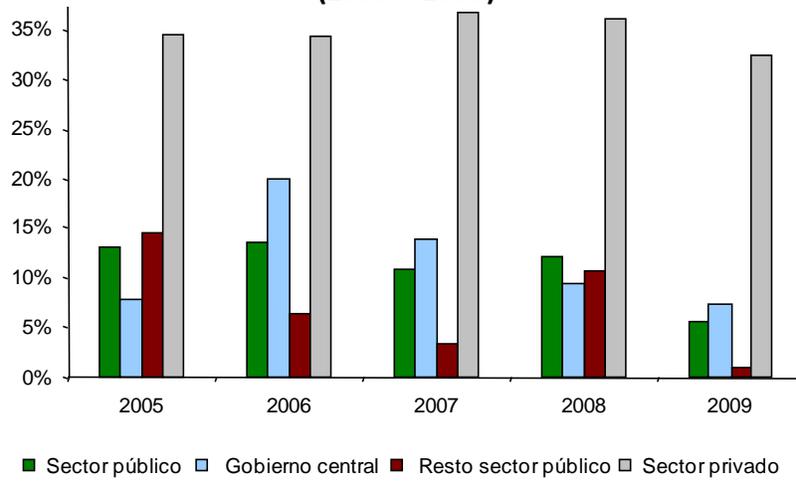
**Gráfico 9**  
**Costa Rica: Ingreso promedio mensual de los ocupados por sexo -Valores nominales en colones- (2001-2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

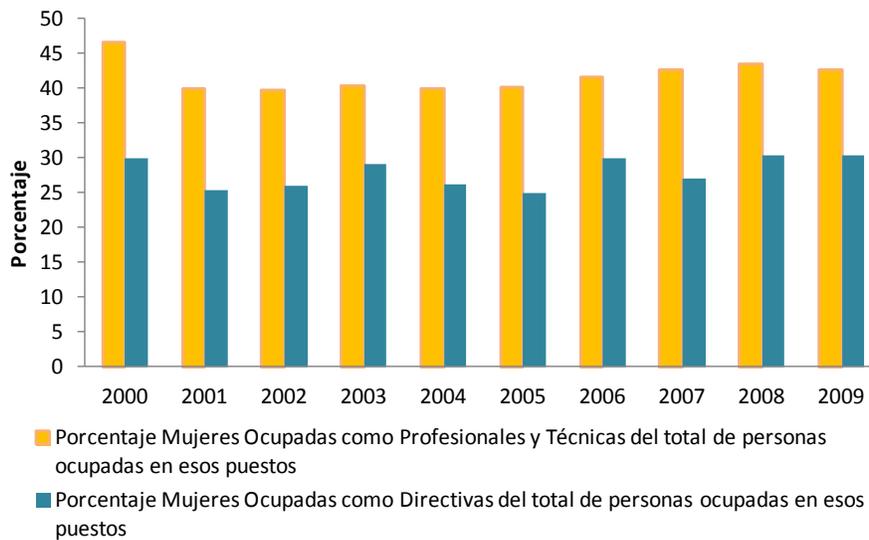
El Gráfico 10 muestra la diferencia salarial por sexo según el sector institucional. Así, en 2008 los hombres empleados en el sector privado ganaban en promedio cerca de 36% más que las mujeres, lo mismo sucedía en el sector público, aunque en menor magnitud, la diferencia era cercana al 12%. De igual forma, en la última década siguen persistiendo los problemas de las mujeres para acceder a puestos de técnicos y profesionales, así como a puestos directivos.

**Gráfico 10**  
**Costa Rica: diferencia salarial (%) por sexo y sector institucional**  
**-Ingreso promedio mensual (real) (base julio 2009)-**  
**(2005 – 2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

**Gráfico 11**  
**Costa Rica: Porcentaje de mujeres en puestos técnicos, profesionales y directivos**  
**(2000-2009)**



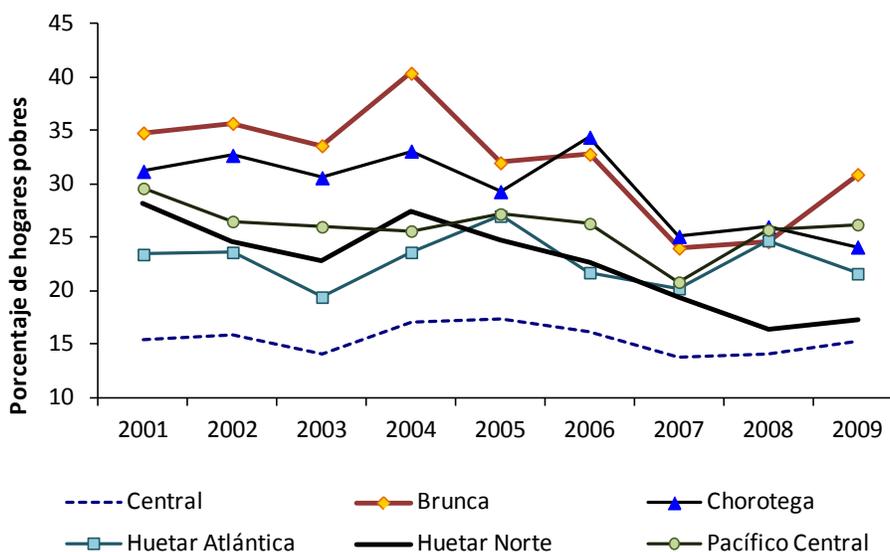
Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Tal y como se muestra en el Gráfico 11, en 2009 del total de personas empleadas en puestos técnicos o profesionales las mujeres representaban el 42%, mientras que este porcentaje disminuye al 30% si se analizan aquellas mujeres que ocupan puestos directivos. Dicho comportamiento no ha presentado grandes cambios en la última década.

### 4.3 Desigualdades espaciales

Los problemas y asimetrías espaciales para acceder a los servicios públicos y recursos productivos han contribuido también con la gran brecha de desigualdad entre las zonas urbanas y rurales del país. No es casualidad que esta situación se vea claramente reflejada en diferencias regionales significativas en cuanto al comportamiento de los indicadores socioeconómicos más importantes, como el de pobreza, distribución del ingreso, empleo (especialmente formal), acceso a la salud y al sistema de educación formal. Las disparidades entre las distintas regiones que conforma el país se agudizan más entre más alejadas se encuentran esas regiones de los principales centros de aglomeración y de crecimiento económico.

**Gráfico 12**  
**Costa Rica: Porcentaje de hogares pobres por región**  
**(2001-2009)**

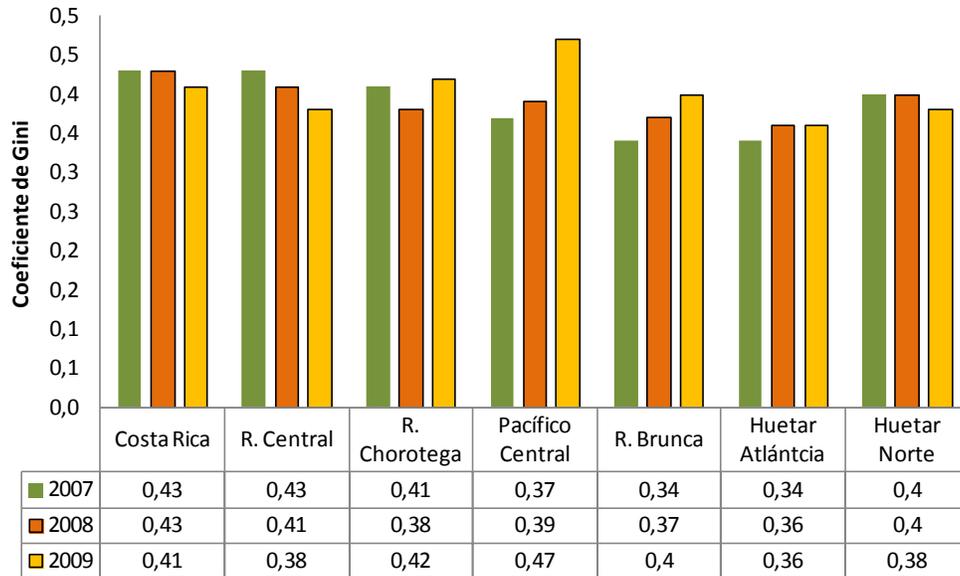


Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Lo anterior se confirma al analizar la pobreza por región de planificación sobre la base de los datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009). El Gráfico 12 muestra que en la última década la región Central continúa siendo la que presenta la incidencia de pobreza más baja. En el resto de regiones del país, la pobreza ha superado en la última década el 20% de los hogares, incluso alcanzando valores superiores al 30% entre el 2001 y el 2009 en regiones como la Brunca y la Chorotega.

De igual forma, la desigualdad en el ingreso medido mediante el coeficiente de Gini, muestra diferencias espaciales cuando se analiza por regiones. En 2009 regiones como la del Pacífico Central incrementaron la desigualdad de manera dramática pasando de tener un coeficiente de Gini de 0,37 en 2007 a uno de 0,47 en 2009. Otras regiones que presentaron altos coeficientes de concentración del ingreso en 2009 fueron las regiones Chorotega (0,42) y Brunca (0,40) (ver Gráfico 13).

**Gráfico 13**  
**Costa Rica. Coeficiente de Gini por región**  
**(2007-2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Por su parte el Cuadro 3 muestra las variaciones experimentadas en el ingreso per cápita de las diferentes regiones del país según el quintil de ingresos. Como es de esperar, los quintiles IV y V fueron los que tuvieron el mayor crecimiento entre 2008 y 2009. Los ingresos per cápita del quintil IV crecieron un 8,2%, mientras que en el V fue de un 13,2%. Por el contrario, el quintil I presentó un crecimiento negativo de -1,2%. Este crecimiento negativo en los ingresos per cápita del I quintil también se presentó en varias regiones del país como la Central (-1,7%); la Brunca, donde el decrecimiento fue mayor con -13,5% y en la Huetar Norte (-4.2%).

**Cuadro 3**  
**Costa Rica: variación en los ingresos per cápita según quintil**  
**(2008-2009)**

Región	Quintiles de ingreso per cápita				
	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Costa Rica	-1,2%	2,5%	6,0%	8,2%	13,2%
Central	-1,7%	2,2%	3,6%	9,3%	12,6%
Chorotega	0,1%	6,0%	3,6%	4,4%	8,5%

P. Central	3,3%	5,3%	8,0%	11,2%	4,2%
Brunca	-13,5%	-10,1%	1,3%	6,6%	9,6%
H. Atlántica	8,1%	7,7%	8,7%	11,9%	18,9%
H. Norte	-4,2%	1,0%	4,4%	3,9%	5,0%

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Otro de los indicadores que se debe analizar para evaluar las desigualdades espaciales en el país son los referidos al mercado laboral. La importancia que el empleo tiene como principal generador de ingresos para los hogares coloca a esta variable en una posición central en la explicación de las desigualdades socioeconómicas. Los problemas de inserción en el mercado laboral, asociados con el escaso dinamismo de la actividad económica para generar empleos estables y con remuneraciones suficientes para acceder a la satisfacción de las necesidades básicas no permiten dar pasos firmes hacia mayores niveles de equidad y bienestar social.

En este sentido, la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 2009 muestra como existen brechas importantes entre los indicadores de empleo de la región Central y el resto de regiones del país. Como se muestra en el Cuadro 4, en regiones como la Brunca la tasa neta de participación es cerca de 7 puntos porcentuales, la cual es menor al promedio nacional y cerca de 9 puntos menos respecto a la región Central. Otras regiones como la Chorotega (54,1), Pacífico Central (54,2) y Huetar Atlántica (54,2) también muestran valores menores respecto a la región Central (58,1) y al país en general, confirmando las dificultades para acceder al mercado laboral y las diferencias interregionales en materia de empleo productivo.

Aunque comparativamente con otros países en desarrollo, Costa Rica ha mantenido tasas de desempleo relativamente bajas, esto no quiere decir que el problema del desempleo no sea importante, más aún si se analiza a la escala regional y local. Por ejemplo, en 2009 el desempleo afectó a una de cada diez personas que deseaban trabajar en la región Chorotega; mientras que las tasas de desempleo sobrepasaron el 8% en regiones como la Pacífico Central (8,2%) y la Brunca (8,2%). Por su parte, para la región Central ese índice fue de 7,5%, por debajo de la media nacional del 7,8%; lo cual reafirma que la convergencia del promedio nacional respecto a la región Central, donde se concentra la mayor parte de las actividades político-administrativas y productivas. Lo anterior explica por qué en la región Central se encuentra altamente concentrado el empleo formal mejor remunerado y con mayores niveles de seguridad social, a diferencia de las otras regiones del país. Este es un determinante clave para explicar los mayores niveles de pobreza y desigualdad relativas en las regiones más alejadas del Valle Central.

Si al problema del creciente desempleo abierto le agregamos el subempleo visible de la mano de obra (insuficiencia de horas laboradas para algunos ocupados), entonces tenemos una problemática de mayores dimensiones. Para el 2009, el subempleo visible afectó al 4,9% de la fuerza laboral del país. Sin embargo, cuando vemos los datos para las demás regiones los niveles son significativamente más altos. Es así como para la región Chorotega la tasa es del 8,3%, para la Huetar Norte el 6,8%, la Pacífico Central 6,7%, y la Brunca el 6,5%. (Cuadro 4)

**Cuadro 4**  
**Costa Rica: Indicadores laborales por región (2009)**

Región de planificación	Bruta de participación	Neta de participación	Tasa Subempleados visibles	Tasa Subempleados invisibles	Tasa de desempleo abierto	Tasa de subutilización total
Total País	45,9	56,5	4,9	2,9	7,8	15,6
Central	48,2	58,1	4,1	2,3	7,5	13,9
Chorotega	43,0	54,1	8,3	3,8	10,1	22,2
Pacífico Central	43,1	54,2	6,7	4,5	8,2	19,4
Brunca	38,7	49,7	6,5	4,8	8,2	19,5
Huetar Atlántica	41,8	54,2	4,9	4,6	7,9	17,4
Huetar Norte	43,6	56,4	6,8	3,8	7,3	17,9

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Por otro lado, la tasa de subempleo invisible, la cual refleja insuficiencia de salarios respecto a los mínimos establecidos por ley entre aquellos que trabajan jornada completa o más, se ha mantenido relativamente estable; aunque las regiones periféricas siguen siendo las más afectadas. Por ejemplo, en 2009 la tasa promedio a nivel nacional fue de 2,9%, mientras que en regiones como la Brunca este valor alcanzó el 4,8% (Cuadro 4).

La sumatoria de las tres tasas da la tasa de subutilización total, la cual muestra un incremento a lo largo del período 1980-2009 para el país en general, pasando de 10,4% entre 1990-1994 al 13,0% y 14,0% en los períodos entre 1995-1999 y 2000-2004 respectivamente. En 2005 y 2006 la tasa se mantuvo en 15,0%, disminuyó al 12,0% en 2007 y al 11,7% en 2008. Para el 2009 la tasa de subutilización alcanzó el 15,6%, la más alta registrada desde 1985 cuando fue de 15,7%. A nivel regional, la subutilización total tiende a ser un problema mayor ya que, por ejemplo, en la región Chorotega este valor alcanzó en 2009 el 22,2%, mientras que en otras regiones como la Brunca el 19,5% y 19,4% en la Pacífico Central.

Un dato importante de resaltar es que a pesar de los avances presentados en el último informe sobre desarrollo humano cantonal, las diferencias entre los cantones se mantienen. El rango entre el valor máximo y el mínimo del Índice de Desarrollo Humano Cantonal se mantuvo prácticamente constante (0,360). Esto significa que la brecha entre el cantón con el valor más alto y el que muestra el valor más bajo se mantiene, existiendo una correlación entre aquellos cantones con los peores índices y las regiones más vulnerables del país.

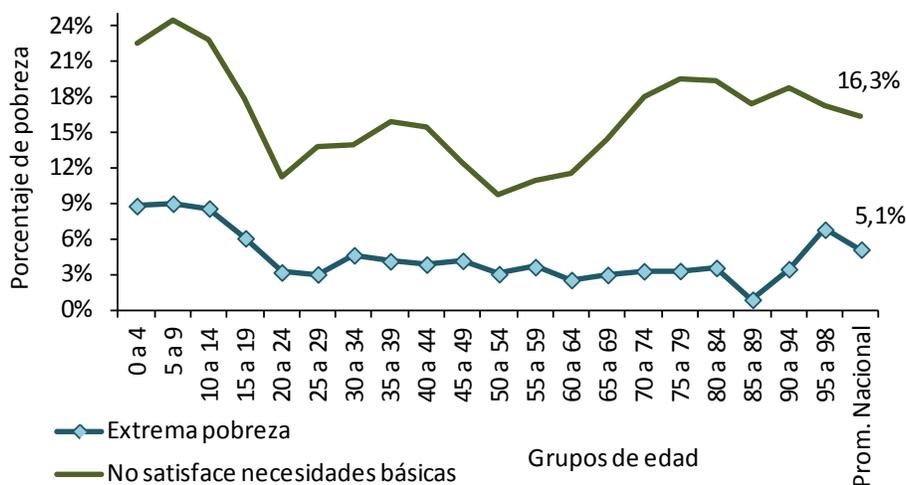
#### 4.4 Desigualdades etarias

Un dato preocupante y que muestra una enorme brecha de desigualdad generacional es el que tiene que ver con la gran cantidad de personas menores de 18 años privadas de la satisfacción de sus necesidades básicas materiales. Muchas de ellas no pueden siquiera solventar sus necesidades de alimentación y mucho menos acceder a los servicios básicos de salud, educación, vivienda digna, agua potable, electricidad y un medio ambiente sano.

Las expectativas de desarrollo de la población menor de edad en condiciones de pobreza son aún más dramáticas cuando consideramos los problemas para que esta población se mantenga en el sistema de educación formal, principal mecanismo de movilidad social. La pérdida de escolarización temprana, aunado a los elevados niveles de reprobación y deserción se siguen presentando como un obstáculo importante para posibilitar una integración más exitosa de las nuevas generaciones en la nueva “sociedad del conocimiento”.

Como se muestra en el Gráfico 14, en la última década no se ha mostrado una mejoría en cuanto al porcentaje de niños y niñas en condición de pobreza. Durante el 2009 la pobreza en niños y jóvenes alcanzó a uno de cada tres menores de 18 años (32%), lo cual limita sus oportunidades de desarrollo y les impide disfrutar enteramente de sus derechos. De este 32%, el 8% corresponde a niños en extrema pobreza y el 24% a niños que no satisfacen necesidades básicas. De igual forma, otra población vulnerable son los mayores de 65 años, en el 2009 más del 20% de esta población se encontraba en situación de pobreza.

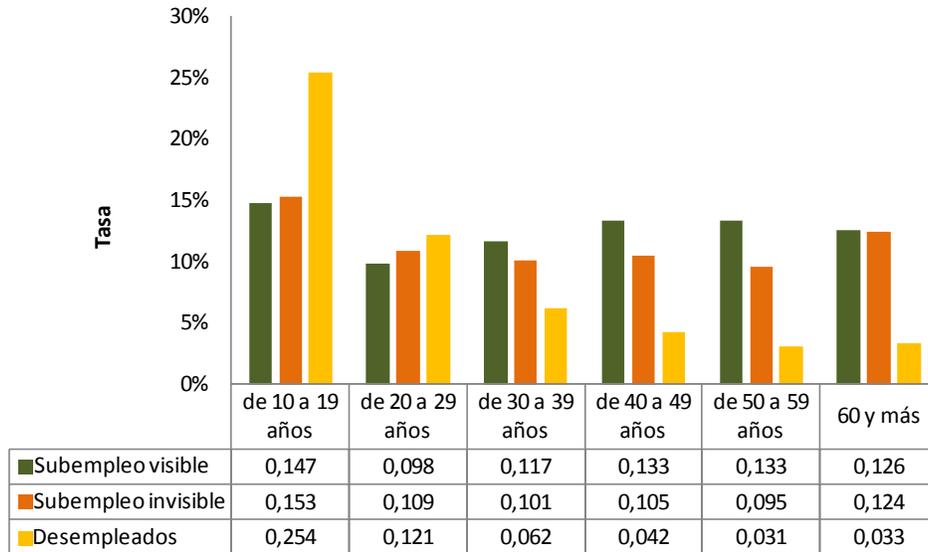
**Gráfico 14**  
**Costa Rica. Población en situación de pobreza por grupos de edad (2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Por otro lado, las posibilidades de incursionar en el mercado de trabajo difieren según la edad siendo las personas jóvenes las que presentan mayor dificultad para obtener un empleo. Para el 2009 la población ocupada era predominantemente de edad mediana. Por ejemplo, un 56,8% de los ocupados tenían edades entre los 31 y 59 años. Mientras tanto 29,8% estaba en edades entre los 21 y 30 años; 8,1% eran jóvenes entre 12 y 20 años y 5,2% correspondía a población de 60 años y más.

**Gráfico 15**  
**Costa Rica. Desempleo abierto y subempleo por grupos de edad**  
**(2009)**



Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (INEC, 2009)

Con respecto al 2008, en 2009 para todos los grupos de edad considerados, como se observa en el gráfico 15, se presenta una disminución en las tasas de ocupación e incremento en la tasa de desempleo. El grupo poblacional de 18 a 24 años amplió su nivel de desempleo en más de seis puntos porcentuales; dado que este grupo representaba el 40% de la población desempleada es el que más influyó en el comportamiento de la tasa de desempleo abierto total. Asimismo, su tasa de ocupación disminuyó 5,5 puntos porcentuales, la mayor disminución absoluta de todos los grupos de edad considerados. Por su parte, el grupo de 25 a 39 años, que también tuvo un peso relevante en la fuerza de trabajo, aumentó su tasa de desempleo de 4,2% a 7,0% entre el 2008 y 2009 (INEC, 2009).

#### 4.5 Desigualdades étnicas

La principal limitación al analizar las desigualdades étnicas en el país se relaciona con la inexistencia de información en una serie de dimensiones relevantes o su existencia pero desactualizada. Es así como la información disponible con el censo del 2000 no contempla información acorde con la composición multiétnica del país. En este sentido, se encuentran grandes vacíos de información para hacer un análisis más exhaustivo respecto a la desigualdad que afecta a las minorías étnicas de nuestro país. La información que existe se concentra en las condiciones de los grupos indígenas con la limitación de que esa información se ha quedado desactualizada.

Una característica de la relación entre pobreza, exclusión e inequidad en Costa Rica es la situación de marginalidad en las que se encuentran las poblaciones indígenas del país. No es casual, que de acuerdo con datos del Estado de la Nación, estas comunidades se encuentren

concentradas en las áreas geográficas donde los índices de desigualdad y pobreza son mayores como las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Chorotega. Esta situación es todavía más dramática cuando se ven los indicadores de calidad de vida en comunidades más locales como Talamanca y Bajo Chirripó y Guatuso, con prominencia de población indígena.

Por su parte, los datos del Censo del 2000 muestran que las poblaciones indígenas son de los grupos más vulnerables socioeconómicamente del país, con indicadores de bienestar muy por debajo del promedio nacional o del resto de la población no indígena. La población indígena del país se caracteriza por el hecho de que todos sus territorios y, por consiguiente, sus habitantes se ubican en zonas netamente rurales.

**Cuadro 5**  
**Costa Rica: indicadores demográficos según grupo étnico**  
**(2000)**

Población	Grupos de edades			Dependencia demográfica	Hijos por mujer	Fecundidad general	% Hijos fallecidos
	% Menores de 15 años	% Entre 15 y 64	% Mayores de 65 años				
Indígenas en territorios indígenas	48,5	48,1	3,4	108	4,1	3,4	28
Indígenas en periferia indígena	39,1	56,1	4,8	78,2	3,5	2,8	49
Indígenas en el resto del país	33,3	62,5	4,2	59,9	3,1	2,5	20
No indígenas en territorios indígenas	37,2	57,7	5,1	73,4	3,7	2,8	17
No indígenas en el resto del país	31,8	62,6	5,6	59,8	2,7	2	16

Fuente: Censo 2000 (INEC)

Los diferentes indicadores demográficos mostrados en el Cuadro 5 corroboran la relación de dependencia demográfica muy diferenciada para las poblaciones indígenas que habitan en territorios designados para estas respecto a las poblaciones no indígena e indígenas que habitan fuera de dichos territorios. Así que, mientras para los indígenas dentro del territorio hay 108 dependientes por cada 100 personas de 15 a 64 años, para la población indígena y no indígena que habita en el resto del país esta relación desciende a 60. De igual forma, las mujeres indígenas y las que habitan dentro de los territorios tienen más hijos(as) que el resto. Este promedio se hace menor conforme hay un alejamiento de los territorios, pues se pasa de 4,1 hijos(as) para las mujeres indígenas de los territorios a 3,1 para las mujeres indígenas del resto del país. Sin embargo, estas cifras siempre son superiores a las de las mujeres residentes en el resto del país. En la mayoría de los casos, se obtiene este mismo resultado al estimar la fecundidad general ya que las mujeres indígenas de los territorios tienen en promedio 1,4 hijos(as) más.

Por otro lado y como se muestra en el Cuadro 6, los residentes de los territorios indígenas tienen condiciones educativas más desfavorables, lo cual podría reflejar, en primera instancia, problemas importantes de acceso al sistema educativo. Al comparar el analfabetismo entre la población no indígena del resto del país (4,5%) con las otras poblaciones, se observan diferencias importantes, Entre ellas sobresale que el nivel de analfabetismo de la población

indígena dentro de los territorios es considerablemente mayor (30%) comparado con el de los demás indígenas y los no indígenas que habitan fuera de los territorios, los cuales tienen porcentajes que oscilan entre 12% y 15% de analfabetismo respectivamente. Con respecto a la asistencia de la población de 5 a 15 años a la educación general básica, se observa que mientras el 85% de los niños(as) y jóvenes no indígenas del resto del país asiste a algún centro de enseñanza, solamente el 56% de los indígenas dentro de los territorios tiene esta oportunidad.

Una diferencia porcentual más amplia se obtiene al comparar la población de 15 años y más con al menos un año de secundaria aprobado, pues las cifras pasan del 46% para las personas no indígenas del resto del país a 9% para los indígenas dentro de los territorios, lo cual significa una diferencia de 37 puntos porcentuales. Consecuentemente, la escolaridad promedio de los indígenas en los territorios es de 3,4 años, muy por debajo a los 7,6 años para los pobladores no indígenas del resto del país.

**Cuadro 6**  
**Costa Rica: indicadores educativos según grupo étnico**  
**(2000)**

Población	% de analfabetismo	Escolaridad promedio	% asistencia educación básica	% con secundaria y más
Indígenas en territorios indígenas	30,2	3,4	56,4	9,1
Indígenas en periferia indígena	15,3	5	69	22,6
Indígenas en el resto del país	11,8	5,9	73,9	33,2
No indígenas en territorios indígenas	12,8	4,6	67,7	12,8
No indígenas en el resto del país	4,5	7,6	85	46,4

Fuente: Censo 2000 (INEC)

Otro elemento por considerar dentro de las desigualdades étnicas que presenta el país, está relacionado con la participación de la población indígena en el mercado laboral. La tasa neta de participación de los indígenas (50%) resulta ser ligeramente mayor que la de los no indígenas (entre 48% y 49%), excepto en el caso de los que habitan en la periferia, pues poseen la tasa más baja entre todas las poblaciones (43%).

La tasa de desempleo abierto es menor para los habitantes de los territorios indígenas (1,7%) y no indígenas (3,2%), cifras que contrastan con el 7% de los indígenas en la periferia y el resto del país. La combinación de estos factores hace que la relación de dependencia económica sea de prácticamente 1 persona inactiva por cada persona activa, para los indígenas dentro de territorios y en el resto del país; la relación sube a 1,3 para los indígenas en la periferia. Estos indicadores aunque en cierta medida favorables para la mayoría de estas comunidades indígenas no reflejan la calidad ni el tipo de empleo. Por una parte, se observan diferencias importantes en cuanto al sector de actividad económica en la que se ubican. Es así el 88 % de los empleados en los territorios indígenas se encuentran en el sector primario de actividad (agricultura) caracterizado por empleos de baja calificación y, por tanto, baja remuneración de la mano de obra. (Cuadro 7)

**Cuadro 7**  
**Costa Rica: indicadores de empleo según grupo étnico**  
**(2000)**

Población	Tasa neta de participación	Tasa de desempleo abierto	Relación dependencia económica	% población ocupada en sector primario	% población ocupada en sector terciario
Indígenas en territorios indígenas	50,3	1,7	98,8	88,2	9,0
Indígenas en periferia indígena	43,2	7,1	131,6	67,0	26,0
Indígenas en el resto del país	50,4	6,8	98,5	31,4	46,9
No Indígenas en territorios indígenas	48,8	3,2	105,0	81,8	14,1
No Indígenas en el resto del país	47,9	4,6	108,9	18,9	57,9

Fuente: Censo 2000 (INEC)

Como corolario de las condiciones socioeconómicas de los distintos grupos indígenas del país, el informe de Naciones Unidas titulado *Country Profile of Costa Rica* (2006, 9) menciona la situación de inequidad en la que se encuentran nuestras poblaciones indígenas. De acuerdo con dicho informe, se registra que poblaciones indígenas que viven en áreas remotas sufren de ausencia de cuidados de salud, educación, agua potable y electricidad. Estas poblaciones presentan problemas con la propiedad de las tierras donde habitan y, en algunos casos, se registran expropiaciones y desplazamientos por parte de emigrantes y empresas transnacionales. Además, dichas poblaciones enfrentan serias dificultades para obtener recursos públicos para mejorar sus niveles de vida. Aunado a los problemas propios de distribución y acceso a recursos y servicios, el informe hace ver como los pueblos indígenas enfrentan también problemas de reconocimiento para obtener igualdad de derechos con respecto a su participación en la vida pública del país.

## 5. Consideraciones finales

La mayor dificultad de la economía costarricense es que el modelo de desarrollo prevaleciente, aparte de los problemas estructurales que ha acarreado, se ha concentrado prioritariamente en el crecimiento. Por lo tanto, se requiere de una estrategia paralela que permita que los frutos obtenidos se distribuyan equitativamente. Para ello es necesario el reconocimiento de que los beneficios sociales no se derivan en forma espontánea del crecimiento económico y que, por consiguiente, es imprescindible una eficiente y eficaz participación del Estado en la generación de los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano.

Hay que señalar que una de las causas más importantes que alimenta los crecientes vacíos de las instituciones públicas para lograr una mejor asignación y distribución de los servicios sociales y productivos se relaciona con la ausencia de un liderazgo político comprometido con retomar el círculo virtuoso de desarrollo con equidad, que caracterizó el estilo de desarrollo de Costa Rica en el período de la Segunda República. Un círculo virtuoso amparado en el mandato constitucional expresado en el artículo 50 de nuestra Constitución Política.

La creciente incapacidad institucional y de conducción política han sido el rasgo común de los gobiernos de las últimas tres décadas, incapaces de diseñar e implementar una política social ampliada que contemple programas estratégicos de creación de capacidades de las personas, de las familias y de las comunidades con el fin de reducir sostenidamente la pobreza, promover empleos productivos y mejorar la distribución de la riqueza producida.

Nuestro país ha tenido grandes deficiencias para definir políticas más efectivas para reducir sostenidamente la pobreza y el gran dilema que significa su vulnerabilidad. Según datos del Estado de la Nación, hay cerca de un 13% de los hogares costarricenses altamente vulnerables a caer bajo la línea de la pobreza. Esta situación, aunada a la creciente desigualdad de la distribución del ingreso en la última década, medida por el coeficiente de Gini, nos constata la tesis de que la política social de los últimos gobiernos ha sido insuficiente para abordar con éxito los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Para romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad, se requieren arreglos institucionales que hagan más eficiente y eficaz la intervención pública para integrar a los sectores sociales en desventaja al proceso de producción y distribución de la riqueza producida. Este debe ser el cometido del buen gobierno, del gobierno comprometido con impulsar las políticas de desarrollo necesarias para dotar a su población de mejores condiciones de vida. Esto se podría hacer si existiera la voluntad de gobernar, como reiteradamente ha sido planteado por Johnny Meoño (2009), de acuerdo con las normas constitucionales y legales contempladas en la Constitución Política, en la Ley de Planificación Nacional y en la Ley General de la Administración Pública. Dicho marco normativo provee los mecanismos para una dirección, planificación, organización, control y evaluación de los procesos y la política pública para el desarrollo. De acuerdo con Meoño, gobernar en congruencia con el modelo país consignado en nuestra constitución y amparado a los principios de conducción y dirección de nuestras leyes superiores, Costa Rica podría retomar el círculo virtuoso del crecimiento con equidad.

Considerando que las desigualdades socioeconómicas en la sociedad costarricense tienen origen en una serie de deficiencias y vacíos institucionales, a continuación se presenta una serie de recomendaciones para enfrentar dichas deficiencias y vacíos.

a) La prevalencia de las desigualdades socioeconómicas señala que la política de desarrollo y la gestión gubernamental en materia social no han tenido el efecto deseado. En este sentido, es urgente definir en el Plan Nacional de Desarrollo medidas tendientes a mejorar no solo la coordinación institucional, sino, sobre todo, la capacidad de dirección de la política social de las instituciones públicas responsables de brindar servicios que repercuten en la calidad de vida de la población. De tal manera, reducir las desigualdades requiere de intervenciones sectoriales y globales debidamente coordinadas a nivel nacional, regional y local.

b) El abordaje y solución de las desigualdades requiere definir campos de acción muy concretos, los cuales deben orientarse en los hogares como principal espacio desde donde se pueden determinar las necesidades que las familias enfrentan y las soluciones que mejor

responden a las características de dichas necesidades. Para ello, se requiere de un sistema de información de las familias que sea confiable y que contribuya con la identificación de los grupos que requieren atención integral y con la eficacia y progresividad en el uso de los recursos.

c) La solución de las desigualdades empieza por combatir sus causas más importantes, lo cual requiere de acciones coordinadas no solo a nivel del Estado, sino también a nivel de las organizaciones de la sociedad civil, las municipalidades y el sector privado. La reducción de las desigualdades, entonces, requiere del funcionamiento de redes interinstitucionales de apoyo para actuar sobre los orígenes de las distintas dimensiones que tiene la desigualdad socioeconómica.

d) Las desigualdades se combaten escuchando y abriendo mecanismos de participación a quienes las padecen. En este sentido, es importante diseñar políticas que respondan a las expectativas y necesidades que los distintos grupos de la población afectados consideran más relevantes.

e) La gestión gubernamental en el ataque a las desigualdades debe orientarse por los enfoques del desarrollo basado en las comunidades y por arreglos institucionales orientados a crear capacidades a nivel de las personas y familias con necesidades insatisfechas.

f) Los recursos financieros e institucionales dirigidos a disminuir las desigualdades y sus causas deben usarse con un sentido de eficiencia social y transparencia financiera. Debe existir una fuerte convicción ética de que los recursos públicos y privados destinados a reducir la pobreza y mejorar el acceso a los servicios de necesidad básica son determinantes para la vida de muchas personas. Por lo que la rendición y exigencia de cuentas en la administración de esos recursos deben estar claramente definidas.

g) La intervención social con un enfoque prioritario en la familia permite integrar la problemática compleja de la niñez y adolescencia en condiciones de desventaja. Este enfoque también permite visualizar y abordar mejor el problema de las mujeres jefes de hogar y sus dificultades para insertarse en el mercado laboral y mejorar los ingresos familiares necesarios para superar el umbral de la pobreza y mantener a los menores de edad en el sistema educativo.

h) Dentro de las recomendaciones de intervención, es indispensable una visión que considere las diferencias espaciales en el acceso a los servicios básicos y al empleo mejor remunerado. Es así como se debe enfatizar en mejorar las condiciones de accesibilidad a esos recursos por parte de las familias pobres en las comunidades más pobres del país. Como las comunidades (Talamanca, Guatuso, áreas costeras) y regiones (Región Brunca, Huetar Atlántica, Chorotega) más pobres y marginadas del país son en las que coincidentemente habitan las minorías étnicas, entonces la intervención ayudará a atender desigualdades con connotaciones étnicas y raciales.

i) Este documento debe orientar una política de desarrollo en la que el crecimiento esté acompañado por una mejor redistribución de los beneficios producidos y por el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de los distintos grupos en desventaja. Esta es una condición necesaria para mejorar la equidad y consecuentemente avanzar hacia el objetivo del buen gobierno como imperativo de la gobernabilidad democrática.

j) Finalmente, el compromiso que el gobierno costarricense ha asumido con los objetivos del desarrollo del milenio, impulsado por Naciones Unidas, es una oportunidad y a la vez un reto para tomar las decisiones que conduzcan al país por la senda del desarrollo humano y la promoción de los más altos principios de la justicia, la inclusión y la equidad.

### Referencias bibliográficas

Aghion, P., Eve, C., y García, C. (1999). Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*. 37: 1615–60.

Alesina, A., Perotti, R. (1996). *Ajustes fiscales en los países de la OCDE: Composición y efectos macroeconómicos*. NBER Working Paper No.5730 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Arias, R. (1992). *Diagnóstico y Evaluación de las Principales Limitaciones Estructurales del Sector Industrial en la Década de los Ochenta*. Tesis de Licenciatura en Arias, R. (2004). *Structural Adjustment and Social Policy in Costa Rica: A Case of Heterodox Adjustment*. Ph.D. Dissertation, University of Minnesota. Setiembre. Economía, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

\_\_\_\_\_. *Inequidades Socioeconómicas en Costa Rica*. Documento UNICEF-Costa Rica, San José, Costa Rica.

Arias, R. y Muñoz, J. (2008). Hacia una Reconceptualización de la Política Social: revisión del debate teórico más reciente. *Revista de Ciencias Económicas* 26-No.2, 157-181, julio-diciembre.

Barro, R. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, Nº 5 (1), 87-120.

CEPAL (2000). *La brecha de la equidad*. Documento de trabajo, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (2009). *Transformación productiva con equidad*. Documento de trabajo. Santiago de Chile.

Klikberg, B. (1999). Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado. *Revista Reforma y Democracia* (CLAD) N° 14, junio.

\_\_\_\_\_ (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. XI, No. 3, Septiembre-Diciembre (pp.411-421).

Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review* 45, 1–28.

\_\_\_\_\_ (1966). *Modern Economic Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lizano, E. (1985). *La Política Económica de Mediano Plazo*. Academia de Centroamérica. Costa Rica: Recuperación sin reactivación. San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2000). Política económica y desarrollo nacional. En Ronulfo Jiménez (editor). *Los retos de la reforma económica en Costa Rica*. 1ª edición, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 2000.

Lewis, W. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School, vol. 22, no. 2, 139-191.

Meoño, J. (2009). El Modelo- País en la Constitución Política y en unas Pocas Leyes Superiores: marco referencial para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional. *Revista de Ciencias Económicas* 27-No.1, 51-91, enero-junio.

\_\_\_\_\_ (2009). *La Estrategia de Desarrollo de Largo Plazo de Costa Rica: sus fundamentos constitucionales y legales superiores*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Osterlof, D. (2004). Competitividad Sistémica en Costa Rica: Nuevo enfoque de análisis y búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos del país. En Fundación Friedrich Ebert, *Competitividad Sistémica en América Central*, San José, Costa Rica, 17-113.

Perotti, R. (1993). Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth. *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 60(4), 755-776, October.

Perry, G. y otros. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles (Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos)*. Banco Mundial, Washington D.C.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1996). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*. Washington, Estados Unidos.

\_\_\_\_\_ (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York, Estados Unidos.

Programa Estado de la Nación (2003). *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2004). *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2005). *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_ (2007). *Décimo tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

Ranis, G. y Stewart, F. (2002). Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina. *Revista de la CEPAL* 78, 7-24, diciembre.

Ríos, R. y O'Donovan, D. (2006). ¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa? *Revista de la CEPAL* 88, 51- 70, abril.

Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 94(5).

Sauma, P. (2002). *Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.

Sen, A. (1992), *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

\_\_\_\_\_ (1998), *Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI*. Emerijj y Núñez de Arco (comps.) (1998).

\_\_\_\_\_ (1999), Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*. Vol. 10, No. 3.

\_\_\_\_\_ (2000), *Desarrollo como Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.

\_\_\_\_\_ (2001). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Sen, A. y Nussbaum, M. (comps.) (1996). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económico, México.

United Nations (2006). *Country Profile of Costa Rica and the Internacional Human Rights System*.

Vargas, J. (2005). *Del estancamiento económico al desarrollo acelerado*. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.