

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	87
Valoración general	89
Valoración del Decimoséptimo Informe	90
Aspiraciones	90
Introducción	91
Balance general	91
Acceso a una vida larga y sana	92
Acceso al conocimiento	99
Acceso a vivienda digna	105
Acceso a una vida libre de amenazas	110
Acceso a ingreso digno	113
Igualdad de oportunidades	114
Creciente desigualdad en la distribución del ingreso	114
La pobreza se mantiene estancada, por lo que crece el número de personas pobres	115
Perfil de la población pobre en los últimos veinte años	118
Condiciones de vida del adulto mayor	120
Gestión de la equidad y la integración social	122
Gestión en los mercados de trabajo	122
Gestión desde el Estado	124
Avances en la Red Nacional de Cuido	129
Rectoría sigue sin fortalecerse	131

HALLAZGOS RELEVANTES

» Entre el 30 de mayo y el 3 de junio se realizó el X Censo Nacional de Población, que contabilizó 4.301.712 habitantes. En el período intercensal 2000-2011 la población creció a una tasa media anual del 1,1%, muy inferior a los dos registros previos (2,3% entre 1973 y 1984, 2,8% entre 1984 y 2000).

» El VI Censo de Vivienda registró 1.360.046 unidades habitacionales. El 89,1% de ellas corresponde a viviendas individuales ocupadas, un 10,8% a desocupadas (en construcción, para alquilar o vacacionar) y el restante 0,1% a residencias colectivas.

» En 2011 Costa Rica mejoró en forma simultánea todos los indicadores de logro en materia de salud, incluyendo reducciones en la mortalidad bruta, materna e infantil y aumentos en la esperanza de vida.

» No hubo avances en la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada, que alcanzó un escaso 46,5% (creció 0,2 puntos porcentuales con respecto a 2010).

» Se aprobó la reforma al artículo 78 de la Constitución Política, para el fortalecimiento del derecho a la educación. La normativa hace obligatorio el ciclo diversificado y establece que la inversión estatal en educación incluida la universitaria, no será inferior al 8% del PIB. Esta disposición comenzará a regir en el 2014.

» Se promulgó el Decreto de Sodas Estudiantiles, n° 36910-MEP-S, con el objetivo de promover hábitos alimentarios saludables en la población escolar.

» El número de jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como "nini", disminuyó en 20.462 personas entre 2010 y 2011, con lo cual se revirtió el incremento observado en los años 2009 y 2010, y constituye el descenso más significativo desde 2001.

» La incidencia de la pobreza total y extrema no tuvo cambios estadísticamente significativos. En 2011 el 21,6% de los hogares costarricenses estaba en situación de pobreza total y un 6,4% en extrema pobreza, lo que equivale a 1.140.435 personas pobres.

» La brecha entre la pobreza rural y la urbana se acortó en un punto porcentual, como resultado de un aumento en la incidencia urbana (que llegó al 19,1%) y una leve reducción en la rural (al 26,0%).

» La desigualdad en la distribución de los ingresos sigue creciendo. El coeficiente de Gini pasó de 0,508 en 2010, a 0,515 en 2011. La región Brunca es la más desigual del país.

» La tasa de desempleo abierto creció 0,4 puntos porcentuales: de 7,3% en 2010 a 7,7% en 2011. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres, los trabajadores de la zona urbana y las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. El desempleo de las personas del primer quintil de ingresos es diez veces mayor que el de los que se ubican en el quinto quintil: 21,4% versus 2,3%.

» La Gran Área Metropolitana ostenta las mejores condiciones de vida en materia de acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda, tenencia de activos y logro educativo.

» El mercado de trabajo incumple las garantías laborales. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2011, uno de cada cinco ocupados no recibe aguinaldo, tres de cada diez no disfrutaron de vacaciones pagadas ni tienen cobertura por enfermedad o riesgos del trabajo y a cerca de la mitad no se les reconoce el pago de horas extra.

» La inversión social pública real cayó un 0,5% entre 2010 y 2011, lo que en términos per cápita equivale a una disminución de 1,6%. Esta contracción refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el año 2006.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2011

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2005	2010	2011	Diferencia 1990-2011
Expansión de capacidades							
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	76,3	77,7	79,1	79,0	79,3	2,3
Hombres	74,8	74,0	75,4	76,8	76,5	76,9	2,1
Mujeres	79,3	78,7	80,3	81,5	81,7	81,8	2,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	9,5	9,1	-5,7
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	68,8	64,6	55,0	70,0	69,5	4,8
Asalariados	72,5	70,3	63,7	61,0	68,8	67,4	-5,1
No asalariados	37,0	76,7	35,8	45,3	81,7	84,5	47,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	46,6	48,0	46,8	62,6	61,9	17,3
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	8,8	8,9	1,8
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	33,8	32,8	36,0	40,3	42,2	11,0
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/} (%)	23,3	19,4	18,6	13,8	14,3	12,2	-11,1
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	82,4	83,7	25,1
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)							
Primaria	96,0	97,4	99,7	100,0	100,0	100,0	4,0
Tercer ciclo		55,8	60,8	75,0	79,9	81,7	30,7
Educación diversificada		29,5	32,2	40,1	46,3	46,5	16,4
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{b/} (%)		16,0	22,1	23,9	25,2	27,3	11,2
Tasa neta de participación laboral ^{d/}	57,3	57,9	58,0	61,2	59,1	60,7	3,4
Hombres	82,5	81,8	79,2	79,6	75,9	76,8	-5,7
Mujeres	32,5	34,9	37,8	43,6	43,5	45,7	13,2
Tasa de desempleo abierto ^{d/} (%)	4,5	5,1	5,1	6,6	7,3	7,7	3,2
Hombres	4,0	4,5	4,3	5,0	6,0	6,0	2,0
Mujeres	5,8	6,4	6,7	9,6	9,5	10,3	4,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	122,3	124	23,2
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (julio 2006=100)	168.565	191.492	212.415	195.407	249.613	257.680	89.115
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	15,2	17,3	17,2	22,5	22,4	7,5
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000 por habitante)	178,4	181,6	204,4	204,1	239,4	235,6	57,1
Tasa de delitos contra la vida ^{f/} (por 100.000 habitantes)	229	333	367	385	430	376	146,9
Tasa de delitos contra la propiedad ^{f/} (por 100.000 habitantes)	627	624	1.241	1.505	1.825	1.764	1.138
Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	5,3	6,1	6,9	11,3	10,3	5,7
Brechas de equidad							
Coefficiente de Gini ^{h/}	0,464	0,467	0,487	0,485	0,508	0,515	0,051
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y del primero ^{g/} (veces)	8,2	7,9	9,7	9,4	9,9	11,6	3,4
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{h/}							
Pobres		3,0	2,9	2,9	2,4	2,2	-1,1
No pobres		1,4	1,3	1,0	1,0	0,9	-0,5
Hogares pobres ^{h/} (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	21,3	21,6	-5,8
Relación de la incidencia de pobreza entre la región más alta y la más baja ^{h/} (veces)	2,09	2,31	2,29	1,85	2,04	1,85	-0,24
Deserción escolar en educación secundaria ^{h/} (%)		13,7	11,9	12,5	10,2	11,1	-2,6
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,7	7,1	8,1	6,0	6,9	-0,8
Relación entre zona rural y urbana (veces)		1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	0,2

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ Estas variables tienen como fuente de datos las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010-2011 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a: i) cambios en la muestra y en el cuestionario, ii) utilización de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y iii) cambios en la medición del ingreso y de la pobreza.

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó la serie de tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de septiembre de 2008, y modificó las edades oficiales para cada nivel. Para más detalle consúltese las "notas técnicas", en el Compendio Estadístico.

d/ Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010-2011 proceden de las Enaho. Debido al cambio en el límite de edad de la fuerza de trabajo que aplicó esta última encuesta, toda la serie fue recalculada para la población de 15 años o más. Las cifras de 2010-2011 no son comparables con los años anteriores.

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Para 2010-2011 la Enaho introdujo cambios en la medición de los ingresos, por lo cual sus resultados no son comparables con los de años anteriores, pues se ampliaron las preguntas (para captar, por ejemplo, salario en especie, aguinaldo, salario escolar), se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. En 2010-2011 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

f/ Considera los casos entrados al Ministerio Público. Se utilizan las proyecciones de población del INEC y el CCP-UCR.

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles en el 2010 se utilizó el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

h/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994. Los datos del 2010-2011 provienen de las Enaho.

i/ Incluye diurna y nocturna. Los datos del 2005 corresponden al 2007, pues a partir de ese año es que se dispone de información.

VALORACIÓN GENERAL

En el año 2011 Costa Rica siguió mostrando avances en desarrollo humano para el promedio de la población, sobre todo en las áreas de salud y educación. No obstante, estos logros convergen con el deterioro de la equidad social y con una contracción real de la inversión social pública, es decir, de los recursos destinados a los programas sociales.

Los avances promedio en desarrollo humano se constatan con la disminución de las tasas de mortalidad (infantil y materna) y los aumentos en la asistencia de niños, niñas y jóvenes a la educación, en la escolaridad de la población, en los ingresos reales de los hogares y en las tasas de ocupación. El 2011 trajo también un resultado favorable en la aspiración de que las personas disfruten de una vida libre de amenazas: la tasa de homicidios se redujo por segundo año consecutivo, lo mismo que la victimización y otros delitos contra la vida y contra la propiedad. Esta positiva evolución, cuya sostenibilidad es difícil de predecir, es un logro destacable en el contexto de una región centroamericana que se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y una de las zonas más inseguras del mundo (sin guerra civil).

Sin embargo, estas tendencias convergen, una vez más, con un deterioro de la equidad social. El desempeño negativo se expresa en el aumento de las personas pobres y en la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos entre segmentos de población y entre áreas geográficas, así como en un mayor desempleo. Los hallazgos de este Informe reflejan una ampliación de la brecha entre modernización y crecimiento económico, por un lado, y el acceso a las oportunidades, por el otro. Esto erosiona la integración social del país, pues la creciente desigualdad en la repartición de los beneficios del desarrollo levanta barreras cada vez más difíciles de superar entre grupos y sectores.

Lo que con toda claridad diferencia al 2011 de los años inmediatamente anteriores es el deterioro de la gestión de la equidad y la integración social a cargo de las instituciones públicas. La inversión social pública real (ISP) sufrió una contracción global que puso fin a la expansión registrada durante el período 2006-2010. Esta caída se explica por los problemas que empezaron a mostrar las finanzas públicas en 2009 y que se agudizaron en 2010 y 2011, cuando se redujeron los ingresos tributarios y fracasaron los intentos por aprobar una reforma fiscal. La contracción de la ISP se centra en los programas universales, como la educación y la salud públicas, y en los programas selectivos dirigidos a los grupos más pobres y vulnerables. Pese a ello, la evidencia indica que una mejor asignación de los recursos aménoró el efecto negativo, pues los recortes no

disminuyeron las prestaciones a la población más necesitada, un indicio positivo, pero difícilmente replicable en el futuro si se acentúan los problemas fiscales del sector público.

A la caída de la ISP se sumó la crisis política generada por la noticia del déficit financiero en el seguro de salud de la CCSS -hasta ese momento considerado el más estable de la institución- y las denuncias por despido de recursos, mala administración y favorecimiento de grupos privados. Esta acumulación de problemas puede verse como una crisis política porque motivó una respuesta gubernamental del más alto nivel, conflictos laborales y un abierto debate público sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Las medidas adoptadas por la CCSS en el último año se han orientado al saneamiento de las finanzas, lo cual es positivo si se entiende como un primer paso. Sin embargo, está pendiente el desafío de reformar los sistemas de gestión clínica y administrativa, para responder eficazmente a las demandas de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios, evitar la creciente segmentación de los mercados públicos y privados de salud, y enfrentar con éxito el proceso de transición demográfica que vive la sociedad costarricense.

Visto lo anterior, parece válido decir que el 2011 marcó el inicio de un período de "vacas flacas" en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando "sin gasolina" para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. Esta situación se agrava por el comportamiento de los mercados de empleo y producción, generadores de crecientes desigualdades sociales. En la medida en que no se vislumbran cambios en el escenario de restricción fiscal ni en el estilo de desarrollo, lo más probable es que la equidad y la integración social continúen deteriorándose.

En el futuro inmediato el país no tendrá más recursos para la inversión social. Como ha señalado este Informe en ediciones anteriores, en un contexto de restricción fiscal se debe evitar el error cometido a inicios de la década de los ochenta, cuando el peso de los recortes recayó en los grupos que más necesitaban protección. Ni más dinero ni recortes indiscriminados: en una coyuntura de recursos decrecientes, una vía factible para mejorar la gestión social de la equidad es realizar cambios institucionales que introduzcan mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, e implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, en particular de los jefes y mandos medios. En tal sentido este Informe coincide con los reiterados señalamientos de la Contraloría General de la República. No obstante, debe reconocerse que en una época de "vacas flacas" los cambios resultan más difíciles, pues los conflictos se exacerban y entorpecen los ajustes. Pocas opciones quedan, pues "más de lo mismo" probablemente

implicará un debilitamiento de la capacidad de la política pública para impulsar el desarrollo y corregir las inequidades que está generando la economía. Este es el escenario poco halagüeño que los hechos del 2011 parecen inaugurar.

Los problemas de corto plazo ocurren dentro de un marco de profundas transformaciones. Los resultados del Censo de 2011 indican que la costarricense es hoy una sociedad eminentemente urbana, con menores tasas de crecimiento de la población y de las migraciones, con un perfil demográfico envejecido y una cobertura casi universal en alfabetismo, agua, saneamiento y acceso a electricidad. Es también una sociedad en la que se mantiene un conjunto de brechas sociales que se ilustran, por ejemplo, con la alta concentración en la Gran Área Metropolitana de las personas que tienen educación universitaria y acceso a recursos tecnológicos (como computadoras e Internet). Además, para un porcentaje importante de ciudadanos el lugar de residencia condiciona sus posibilidades de completar la secundaria, de acceder a los servicios de salud y a la tecnología, de tener vivienda digna o de recibir los beneficios de los programas sociales selectivos, sobre todo en las áreas fronterizas y costeras, así como en la zona sur. La persistencia de estas barreras limita la acumulación de conocimientos y habilidades para todas las personas, lo que debilita la capacidad productiva y la estabilidad social que ha caracterizado al país por décadas. Esta realidad ilustra las dificultades que tiene Costa Rica para construir una sociedad cada vez más inclusiva.

El progreso en muchos indicadores sociales, pese a los problemas, refleja que el país cuenta con una institucionalidad robusta. No obstante, hay una duda razonable acerca de su capacidad para expandir los buenos resultados en el actual contexto de rápidas transformaciones que, sin duda, generarán nuevas demandas sociales y políticas. Todo indica que Costa Rica no está siendo capaz de asumir esos nuevos retos. Las necesidades de más y mejores servicios sociales crecen con mayor rapidez que las fuentes de financiamiento y las capacidades institucionales, lo cual ejerce presiones constantes sobre la estabilidad financiera del régimen de bienestar.

El reto inmediato, sin embargo, es evitar que los recortes presupuestarios de los próximos años empujen hacia la pobreza y la vulnerabilidad a amplios sectores de la población. El país necesita integrar a todos sus habitantes al desarrollo, un desafío que se torna más complejo debido a los cambios acelerados en la estructura por edad de la población y el lento avance que muestra la formación de una fuerza laboral altamente calificada.

VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME

El año 2010 puso en evidencia el comportamiento inercial del país en materia de equidad e integración social. Se siguió avanzando, aunque lentamente, en aquellas áreas que ya mostraban saldos positivos desde años anteriores -alta esperanza de vida, mayores coberturas en salud y educación, prioridad de la inversión social pese a la crisis económica-, pero en los ámbitos rezagados -pobreza estancada y niveles crecientes de desigualdad y violencia social- los problemas persistieron. Esta inercia es una noticia preocupante para Costa Rica, y trae consigo repercusiones negativas: la acumulación de rezagos relativos, con respecto a otras naciones y de cara a las necesidades estratégicas internas, y el surgimiento de tensiones sociales.

El desempeño del 2010 llama la atención acerca de la fortaleza institucional que ha caracterizado al país. Por un lado, esta es una ventaja que permite sostener los logros sociales (es decir, posibilita la inercia), al tener una sólida base de políticas universales. Pero a la vez plantea retos importantes, pues emerge la posibilidad de una erosión del Estado de bienestar, con el peligro creciente de que se pase de una situación de avances lentos, pero que logra mantener los resultados, a otra en la que empiezan a manifestarse los retrocesos. Aunque la institucionalidad aún no está en una condición particularmente crítica, el desgaste se combina con un entorno económico y político complicado y difícil de predecir.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

» INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, preferencia sexual o lugar de nacimiento, ni bloqueos que las condenan a la pobreza y la vulnerabilidad social.

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

» SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del año 2011 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades y de capacidades de las personas para el logro de su bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales principales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen, el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente” (Sen, 1999). Desde esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen los individuos para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es

indispensable disfrutar una vida larga y sana, adquirir destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir sin amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades requieren además una serie de oportunidades, es decir, condiciones que les permitan alcanzar las metas que consideran valiosas. Se trata entonces de tener la posibilidad de “ser y actuar”, sin que ello sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento o residencia, género, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Con base en este enfoque, en este capítulo interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres apartados. El primero ofrece un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano, particularmente en el logro de una vida larga y sana, el acceso al conocimiento, la posibilidad de tener una vivienda y un ingreso dignos y el disfrute de una vida libre de amenazas. En este Decimotavo Informe se ha querido dar énfasis a la dimensión geográfica del desarrollo humano, por lo que esta sección profundiza en las diferencias entre regiones.

La segunda parte del capítulo analiza las brechas más relevantes en el acceso a oportunidades, así como la

evolución de la pobreza y la exclusión social. Entre las novedades de este año se presenta un estudio sobre el perfil de la pobreza en el largo plazo y las condiciones de vida de las personas adultas mayores.

Por último, el tercer acápite examina la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado de trabajo. Aunque este último no está llamado a velar por la equidad social ni a aplicar políticas redistributivas, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral vigente, garantizando así los derechos de los trabajadores del sector privado. Así pues, este apartado explora el grado de cumplimiento de algunas condiciones laborales de las y los asalariados. Desde el ámbito del Estado el principal foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en un año de dificultades fiscales, así como el programa de la Red Nacional de Cuido y los problemas en la rectoría del sector social de lucha contra la pobreza.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto sobre los logros del país en desarrollo humano con una perspectiva comparada, nuevamente este Informe utiliza un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores sociales en el último año (2011), con respecto a su comportamiento de los últimos veinte años³, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el con-

texto internacional⁴. Los indicadores se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo.

El balance general del 2011 muestra avances en prácticamente todas las áreas del desarrollo humano, con algunas excepciones (cuadro 2.2). En materia de salud el país experimentó cambios positivos en esperanza de vida y mortalidad infantil, luego de la desmejora sufrida en el 2010. A excepción de la cobertura de la PEA asalariada con seguro de salud, cuyo porcentaje cayó en cerca de 1,4 puntos porcentuales, los demás indicadores analizados registraron progresos.

En la aspiración de acceso al conocimiento hubo mejoras en los indicadores de población con secundaria completa o más, escolaridad promedio y asistencia a la educación secundaria. Sin embar-

go, sigue preocupando el estancamiento de la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada y el aumento de la deserción en secundaria en el 2011, luego de tres años consecutivos de descenso. La cobertura de hogares con acceso a Internet se multiplicó por ocho entre 2000 y 2011, hasta alcanzar a uno de cada tres hogares.

En el mercado laboral se registró un incremento en el desempleo, principalmente de las mujeres, mientras que los ingresos per cápita de los hogares crecieron en términos reales (un 4,9%). En materia de pobreza y desigualdad los cambios fueron negativos. El país sigue sin conseguir una reducción sostenida de la pobreza, pues en el 2011 la incidencia no mostró variaciones estadísticamente significativas y se mantuvo en uno de cada cinco hogares, aunque el número de personas pobres continuó

aumentando. También persistió la tendencia creciente de la desigualdad: el coeficiente de Gini alcanzó sus valores más altos en 2001, 2009 y 2011, consolidando así el inicio del siglo XXI como uno de los períodos más desiguales en la historia del país.

Las tasas de homicidios y de otros delitos disminuyeron en el 2011, una señal positiva con respecto al notable incremento observado en el trienio 2008-2010, aunque aún es temprano para evaluar si esa tendencia efectivamente se revirtió. Los casos de violencia contra las mujeres y los menores de edad mantuvieron cifras elevadas, en particular las agresiones de padres contra sus hijos menores de 5 años.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2011

Desempeño del 2011 con respecto a la tendencia ^{a/}			
Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> Esperanza de vida Tasa de mortalidad infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura de la PEA a la seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de desempleo
Medio	<ul style="list-style-type: none"> Viviendas con acceso a Internet Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo Tasa de víctimas de homicidios Población de 12 a 18 años que asiste a la educación Escolaridad promedio de la población en edad activa Tasa neta de participación laboral femenina Ingreso promedio real del hogar 	<ul style="list-style-type: none"> Incidencia de la pobreza Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado 	<ul style="list-style-type: none"> Coeficiente de Gini Inversión social pública real
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Salario mínimo real Población con secundaria completa o más 		

Tipo de resultado:	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo
---------------------------	-----------	-------	------------	------	----------

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2010 se compara con el valor obtenido en el 2011, y el crecimiento anual del 2011 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2010.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un ranking de países. En algunos indicadores hay que tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, la incidencia de la pobreza y la tasa de homicidios.

c/ "Se mantiene" significa que el indicador conservó en el 2011 la tendencia mostrada en el período 1990-2010.

tengan una vida larga y sana y puedan realizar sus aspiraciones. La salud está determinada por múltiples factores, entre los que se incluye la disponibilidad de servicios médicos, el acceso a servicios básicos, el ambiente económico y social, los estilos de vida y las conductas individuales y colectivas. Teniendo esto en cuenta, en este apartado se examinan los resultados obtenidos por el país en el estado de la salud de su población y el desempeño del sistema de atención en este ámbito.

En las últimas décadas Costa Rica se ha caracterizado por mantener una tendencia de mejora en los indicadores de logro en salud, con aumentos en la esperanza de vida y reducciones en las tasas de mortalidad. Importantes avances en los programas sociales -educación y servicios de salud- han conseguido reducir la mortalidad infantil y controlar las enfermedades inmunoprevenibles. A pesar de que las brechas en las condiciones de salud entre regiones y grupos de población han disminuido, aún persisten diferencias que requieren una planificación basada en las necesidades específicas de las distintas zonas geográficas.

En este contexto, el surgimiento de una crisis institucional en la CCSS -que se analiza más adelante en este mismo capítulo- es un factor de riesgo que podría incidir negativamente en el mantenimiento de estos logros, si no se toman las medidas correctivas adecuadas. Si bien se reconoce el esfuerzo inicial de la entidad por ordenar sus finanzas, aún está por verse si las acciones desplegadas son suficientes para alcanzar la sostenibilidad.

Mejoras en los principales indicadores de logro en salud

Casi todos los indicadores de salud a los que este capítulo da seguimiento mejoraron en el 2011. La esperanza de vida al nacer alcanzó los 79,3 años; en los hombres aumentó en 0,1 años y llegó al límite superior histórico de 76,9 años, mientras que en las mujeres se mantuvo (81,8 años).

También mejoraron los tres indicadores básicos de mortalidad⁵. La tasa de mortalidad bruta se redujo, luego

de cinco años de crecimiento (4,1 decesos por cada mil habitantes), y volvió a un nivel similar al registrado en 2008. Asimismo, la mortalidad infantil disminuyó, luego del incremento experimentado el año anterior (bajó de 9,5 a 9,1 decesos por cada mil nacidos vivos entre 2010 y 2011), como resultado de cinco fallecimientos menos y 2.537 nacimientos más. Esta tasa está por debajo del promedio de la última década, pero aún no alcanza el valor obtenido en 2009 (8,8).

Finalmente, por tercer año consecutivo la tasa de mortalidad materna decreció, a 2,3 defunciones por cada 10.000 nacimientos. El indicador se redujo un 41,2% desde el año 2006, cuando alcanzó su máximo valor de la última década. La tasa del 2011 es la segunda más baja desde el 2000. Aproximadamente el 56% de las muertes fue de madres con edades entre 20 y 35 años. Un 31% se debió a embolias de líquido amniótico (tres casos) y a enfermedades del sistema circulatorio (dos casos). La primera de estas causas por lo general se relaciona con los partos inducidos o por cesárea y es muy rara entre las mujeres embarazadas; de hecho entre 2006 y 2010 solo se reportó un caso de muerte materna asociada a ese fenómeno.

Sobreuso de los Ebais

El nivel de atención primaria de la CCSS está a cargo de los equipos básicos de atención integral en salud (Ebais), creados en 1996 con el objetivo de que cada uno cubra a una población de entre 3.500 y 4.000 habitantes. Quince años después, la cobertura de los Ebais varía según cantones. En treinta de ellos la población excede la capacidad de los servicios, como sucede en Escazú, San Rafael de Heredia, Pérez Zeledón, San José, Alajuelita, Vásquez de Coronado y Heredia, entre otros (mapa 2.1). La sobrepoblación puede afectar la gestión de los Ebais, tal como lo establecen Wörz et al. (2006) al indicar que las listas de espera obstaculizan el logro del objetivo de brindar una atención pronta y de calidad. El estudio de Alvarado et al. (2012), sobre desigualdades en el acceso al sistema de salud costarricense, confirma

la existencia de brechas por asuntos asociados al lugar de residencia, condiciones individuales y la calidad misma de los servicios (recuadro 2.1).

Tratamiento del VIH-sida impone retos institucionales y presupuestarios

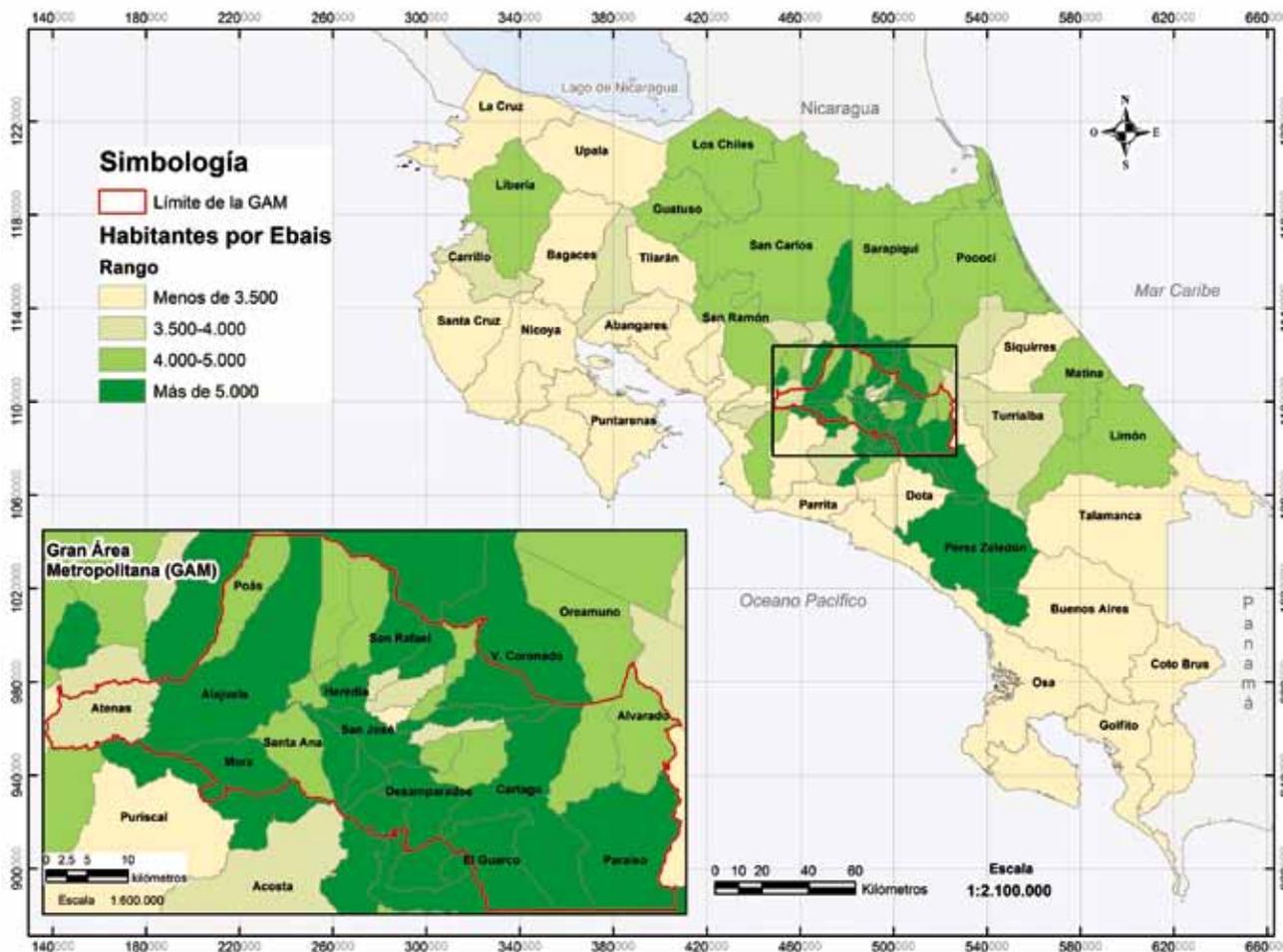
Los casos de VIH-sida reportados durante el período 2002-2010 muestran que en el país 2.620 personas son portadoras del VIH (el 74,9% son hombres) y 1.937 padecen de sida (el 83,4% hombres). La prevalencia del VIH en hombres que tienen sexo con otros hombres es del 10,9% (Ministerio de Salud y Conasida, 2012).

En el año 2009 Costa Rica participó por primera vez en la medición del “índice de esfuerzo en programas de VIH” o API (sigla en inglés de *AIDS Program Effort Index*), una iniciativa patrocinada por Onusida, Usaid y el proyecto Policy. El índice valora los progresos en diez áreas programáticas de la respuesta al VIH y utiliza una escala de 0 a 100, donde 100 representa el máximo esfuerzo (gráfico 2.1). En esta primera evaluación⁷ el país obtuvo una nota cercana a 56 puntos, similar al promedio de la región centroamericana. Los mejores resultados correspondieron a la respuesta del sistema de salud y al entorno legal y regulatorio. En el otro extremo se ubicaron los esfuerzos tendientes a mitigar la enfermedad, la estructura organizacional, los avances en materia de derechos humanos y la provisión de recursos para los programas relacionados con el VIH-sida; ninguna de estas áreas consiguió siquiera la nota media.

Más recientemente, en marzo del 2012, el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida (Conasida) dieron a conocer el *Informe nacional sobre los avances en la lucha contra el sida 2010-2011: Costa Rica*, en el cual se reconoce la demora que ha tenido el país en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Vigilancia del VIH-sida (Sinvih) y se plantea la necesidad de reestructurar y agilizar el actual sistema de monitoreo y evaluación (Ministerio de Salud y Conasida, 2012).

MAPA 2.1

Habitantes por Ebais, según cantón. 2011



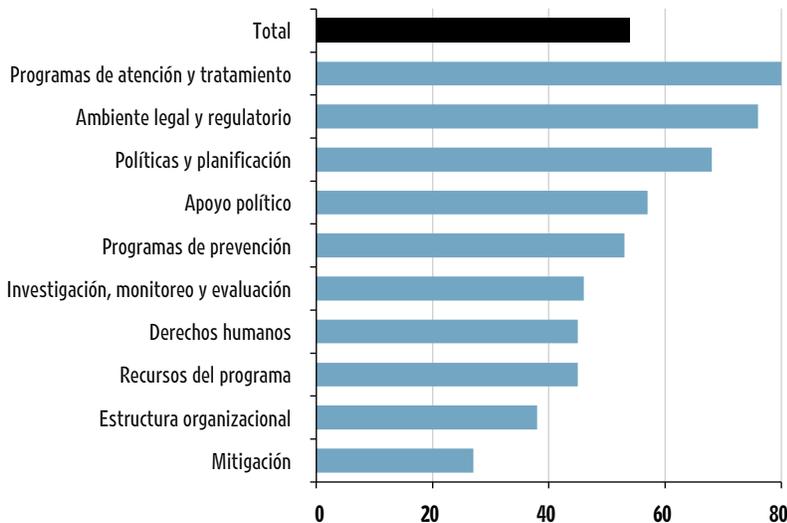
Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con datos de la CCSS y ProdUS-UCR.

El Plan Estratégico Nacional (PEN) VIH y Sida 2011-2015, así como otros estudios (OPS et al., 2004; Ministerio de Salud y Conasida, 2012) han señalado un conjunto de problemas que el país debe subsanar, de cara a la reducción de la incidencia de esta enfermedad. Entre ellos destacan los siguientes:

- Falta de información confiable, detallada y periódica, sobre las condiciones en que se desarrolla la enfermedad. Algunos estudios recientes han aportado información sobre grupos como los hombres que tienen sexo con hombres, pero no se trata de esfuerzos sostenidos.
- Si bien se considera que el liderazgo en la aplicación de medidas para reducir el impacto del VIH-sida

GRAFICO 2.1

Índice de esfuerzo en programas de VIH, por categoría analítica. 2008-2009



Fuente: Ministerio de Salud, 2010a.

RECUADRO 2.1

Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en Costa Rica

Si bien el sistema de seguridad social de Costa Rica tiene una cobertura casi universal, existen barreras de acceso para ciertos grupos de población. Una investigación reciente (Alvarado et al., 2012) estimó las variables de carácter socioeconómico que influyen en el acceso y la utilización de los servicios de salud, tanto públicos como privados.

Con datos de la Encuesta Nacional de Salud (2006) se elaboró un modelo de regresión logístico binario multivariado⁶, que permitió identificar los factores socioeconómicos que inciden en el uso (o no) de los servicios de salud.

Los resultados para el sistema público muestran que las mujeres utilizan los servicios en mayor medida que los hombres, probablemente por factores como la percepción de la salud y la biología reproductiva. Asimismo, los residentes de las zonas rurales acuden más a los centros de atención públicos, situación que se relaciona con las largas listas de espera y la saturación de los servicios que enfrentan los residentes urbanos, debido a la mayor

concentración de la población. Otros grupos que tienden a usar más estos servicios son las personas de los quintiles de menor ingreso, las que padecen una enfermedad crónica, la población con mayores niveles educativos, los empleados públicos y los adultos mayores.

Con respecto a los servicios de salud privados, la investigación confirmó que acentúan las brechas de equidad entre la población, pues su utilización depende de la capacidad económica de las personas, no de sus necesidades. El uso de estos servicios está asociado a su costo (qué tan caros son, cuánto dinero se tiene disponible para una emergencia) y, obviamente, cuanto mayores son el ingreso y el nivel educativo, mayor es la probabilidad de acudir a ellos. Otro factor que limita el acceso a la atención privada es su concentración en ciertas áreas geográficas y su escasez en otras (Alvarado et al., 2012).

Entre sus recomendaciones, el estudio destaca la necesidad de contar con encuestas periódicas, que permitan analizar y dar seguimiento a la situación de salud de los costarricenses. En aras a mejorar el acceso,

los centros de atención deben tomar en cuenta el mayor grado de urbanización y el incremento de la esperanza de vida, con la finalidad de no saturar los servicios y generar largas filas y listas de espera. Para ello se requiere aumentar las horas de consulta y la cantidad del personal médico y de enfermería por habitante.

Además se requiere fortalecer la capacitación de las y los profesionales del sector e introducir mejoras en las condiciones de trabajo y los sistemas de información de los centros de salud, a fin de elevar la calidad de los servicios y, por ende, el nivel de satisfacción de los usuarios. También es necesario reforzar la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, impulsando una alimentación más sana, el aumento en la actividad física y el no consumo de tabaco y alcohol. Sería importante desarrollar en escuelas, colegios y universidades, campañas que incentiven la adopción de estilos de vida saludables desde edades tempranas.

Fuente: Alvarado et al., 2012.

corresponde al Ministerio de Salud y la CCSS, se perciben discrepancias entre los organismos que tienen injerencia en el tema, mientras el Conasida genera interrogantes sobre su capacidad para ejercer como ente rector.

- Los recursos disponibles son insuficientes y altamente dependientes de la cooperación internacional y de las posibilidades económicas del Estado, y hay poco margen para incrementarlos. En el 2010 el país invirtió cerca de 72 millones de dólares en las distintas áreas relacionadas con el VIH-sida. En la actualidad el sistema de seguridad social cubre todos los costos de la atención clínica y la terapia anti-retroviral sin apoyo externo, pero la carga financiera que representan esos dos rubros reduce la posibilidad

de invertir en prevención, pruebas y otros servicios de apoyo que también son muy onerosos.

- No se cuenta con suficiente información financiera para estimar y proyectar los costos de atención por paciente.
- Las medidas de prevención son escasas y poco articuladas. Además, su puesta en marcha se ve obstaculizada por sectores conservadores que se oponen al uso de guías educativas sobre temas de sexualidad. Según un estudio del Gobierno de la República y las Naciones Unidas (Unfpa et al., 2008), en Puntarenas y Limón menos del 45% de las y los jóvenes manifiesta tener conocimiento sobre el VIH-sida y las formas de prevenirlo.

- El país ha avanzado en materia de derechos humanos por el lado de la atención clínica y la provisión de medicamentos antirretrovirales, pero aún persisten barreras de acceso a la educación (preventiva y curativa) y se carece de legislación adecuada para proteger de la discriminación a las personas que viven con VIH.
- Los sistemas de monitoreo y evaluación son apenas básicos. Su función primordial es proveer información, pero esta suele presentar problemas en cuanto a su oportunidad y amplitud, lo cual dificulta su uso con fines gerenciales, etc.

CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera

A raíz de los problemas financieros que experimenta la CCSS -y que fueron

analizados a profundidad en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*- la institución ha recibido múltiples propuestas tendientes a solventar esta crisis (CGR, 2012a y 2012b; ILCO et al., 2012). Entre ellas destacan los estudios y recomendaciones que viene emitiendo la CGR desde el año 2000, el conjunto de observaciones planteadas por la OPS y el informe de la Comisión de Especialistas nombrada en el 2011 para estudiar la situación de la entidad (OPS, 2011; Carrillo et al., 2011). Estas medidas son de naturaleza diversa y constituyen una mezcla de acciones coyunturales y otras de tipo estructural que buscan evitar la recurrencia del problema financiero (recuadro 2.2). A lo largo de 2011 y 2012, la Junta Directiva de la CCSS ha impulsado una serie de acciones puntuales que recogen parte de esas recomendaciones, en especial las de la Comisión de Especialistas. A continuación se citan algunas de ellas:

- Reforma del Reglamento de Incapacidades, que entre junio y diciembre de 2011 produjo una reducción de 8.000 millones de colones en el gasto respectivo y de más de un millón de días de incapacidad.
- Disminución del pago de cesantía, del 8,33% al 5,33% del salario, con lo cual se espera recortar gastos por 5.000 millones de colones. A la fecha, sin embargo, la medida se encuentra a la espera de que la Sala Cuarta dictamine un recurso de amparo que solicitó su anulación.
- Adopción de 45 medidas de austeridad que se aplicarán durante 2012 y 2013, y que cubren casi la mitad de las recomendaciones de la Comisión de Especialistas. Sobresalen las siguientes: incrementar salarios según lo dispuesto por el Poder Ejecutivo para los funcionarios del Gobierno Central, no ajustar el valor del incentivo por carrera profesional hasta el año 2014⁸, congelar la creación de nuevas plazas salvo casos específicos, reducir en un 20% los gastos en seguridad privada, limitar el crecimiento en el pago de viáticos a un máximo del 4% del gasto real

con respecto al año anterior, racionalizar el uso de guardias a cargo de médicos residentes, sustituir las guardias médicas por la modalidad de disponibilidad, no aprobar nuevas consultorías, restringir las becas y asignar fondos para mantenimiento de la infraestructura actual, sin considerar por el momento la realización de nuevas obras.

En julio de 2012 la CGR presentó un informe sobre los avances en la atención de las recomendaciones del Comité de Especialistas por parte de la CCSS. En él advirtió que, al 11 de junio de ese año, las propuestas técnicas correspondientes a dos terceras partes de esas recomendaciones aún no habían sido presentadas para aprobación de la Junta Directiva. Entre los temas pendientes hay asuntos de gran relevancia e impacto, tales como: beneficios e incentivos salariales, tiempos extraordinarios, segundo y tercer turno de atención, “disponibilidades” y guardias médicas, control de horarios y productividad, gestión de los ingresos, aseguramiento, inspección y cobro, listas de espera y rendición de cuentas, entre otros (CGR, 2012a).

Si bien la agenda es amplia y las acciones adoptadas hasta ahora pueden verse como un primer paso para reorganizarla institución, el esfuerzo es insuficiente. No se puede limitar la acción futura a medidas de índole contable-financiero que buscan contener el crecimiento de algunos rubros de gasto, dejando de lado las mejoras en la calidad de los servicios que se ofrece a los asegurados. Es necesario trabajar tanto en el modelo de gestión clínica como en la parte administrativa y, en paralelo, impulsar la aprobación de los proyectos de ley que se han venido sometiendo a consideración de la Asamblea Legislativa, tendientes a incrementar las capacidades de la Caja en las áreas de gestión de cobro, creación de puestos gerenciales y contratación de servicios médicos a terceros.

Otro tema relevante es la necesidad de ampliar las fuentes de recursos de la CCSS. Una primera idea es replantear el concepto de financiamiento basado

en el trabajo y reorientarlo hacia un financiamiento basado en rentas. Si el país ha decidido universalizar el acceso a las prestaciones sociales, debería universalizar también las fuentes de ingresos para ese fin, incluyendo alquileres, beneficios e intereses como partidas gravables (E¹¹: Rodríguez, 2012). De esta forma disminuiría la excesiva presión que actualmente recae en el mercado de trabajo como principal generador de recursos, que además se ha visto acompañado por un crecimiento salarial menor al incremento de la producción, que ha reducido el flujo de ingresos a la Caja. Un ejemplo de las medidas que se pueden tomar para allegar más recursos al sistema de seguridad social, es el impuesto a las transacciones financieras que se estableció temporalmente en Brasil (1993-2007), con porcentajes que fluctuaron entre 0,2% a 0,4% del valor de cada transacción bancaria (Beitler, 2010).

Junto a los problemas que conllevan el diseño técnico y la implementación de las medidas correctivas, la presencia de fuerzas políticas de muy diversa índole y poder de negociación podría obstaculizar su ejecución. Muchos de los cambios requeridos afectan intereses gremiales y comerciales de una amplia gama de actores. Así pues, la administración de la CCSS enfrenta la disyuntiva de poner en marcha medidas impopulares que generarán conflictos con diversos grupos de poder, o posponer su aplicación para cuando exista un mejor ambiente político, con el consiguiente y gradual debilitamiento de la entidad, por la permanencia de factores que socavan su sostenibilidad financiera.

Nuevas políticas pretenden reducir obesidad infantil

El porcentaje de niños y niñas con obesidad asciende al 21,4% de la población infantil del país, según las cifras de la última Encuesta Nacional de Nutrición (2008-2009), documentada en el Decimosexto Informe (gráfico 2.2). Este problema está estrechamente ligado a factores como el sedentarismo (en promedio, un niño dedica seis horas diarias a ver televisión), la poca ingesta

RECUADRO 2.2

Algunas medidas estructurales para solventar el problema de gestión de la CCSS

Como parte de los esfuerzos para hacer frente a la crisis de la CCSS, se ha puesto en marcha una serie de acciones de tipo coyuntural, orientadas a sanear las finanzas de la institución. Pese a su indiscutible importancia, estas medidas no son suficientes para apuntalar la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Sigue pendiente el desafío de realizar ajustes de índole estructural para solucionar los problemas de gestión y de calidad de los servicios que reciben los asegurados. Entre esos ajustes, destacan los siguientes:

1. Actuar sobre el modelo de gestión de la enfermedad. La CCSS trabaja con base en un modelo en el que la curación y el tratamiento predominan sobre la prevención. La entidad debería incrementar los rubros presupuestarios destinados a actividades de prevención en las áreas que ejercen mayores presiones sobre los costos hospitalarios, como las enfermedades crónicas. Como resultado del envejecimiento de la población, el perfil epidemiológico del país experimentará cambios sustanciales, como una mayor incidencia de enfermedades crónicas y trastornos mentales (en la actualidad estos últimos representan un porcentaje muy bajo de la carga de enfermedad). Sin embargo, el modelo de atención sigue orientándose a la población joven y a la maternidad. Con respecto a la prestación de servicios, conviene avanzar hacia la modalidad de atención domiciliaria, de probada efectividad en la experiencia de muchas naciones europeas, y que trae consigo una serie de ventajas tanto de índole financiera (control de costos), como de calidad del servicio que recibe el beneficiario, al ser atendido en su propia casa. También es necesario fortalecer el modelo de provisión de servicios por medio de cooperativas (como mecanismo de solidaridad social en salud), que tuvo éxito durante muchos años y hoy se encuentra debilitado a raíz de los cambios recientes en las "reglas de juego". Por ejemplo, muchos de los requisitos que se les plantean a las cooperativas son similares a los solicitados a sociedades anónimas, pese a que se trata de entidades de naturalezas distintas.
2. Redefinir la manera de administrar las listas de espera. Este problema es de larga data, fomenta la desigualdad en el acceso e impide que la institución brinde un tratamiento oportuno. Para enfrentarlo se requieren acciones orientadas hacia dos objetivos: por un lado, reducir las cifras actuales de casos en espera, y por otro, eliminar prácticas que generan el crecimiento de las listas. A nivel internacional se han aplicado medidas como
 3. Poner en marcha del expediente digital único en salud. Cabe señalar que el país sigue careciendo de esta importante herramienta pese a que hace más de una década existe una propuesta en este sentido y que la Sala Cuarta ha ordenado su implementación a nivel nacional con la mayor celeridad posible.
 4. Adoptar un conjunto de buenas prácticas de gobierno corporativo, ya señaladas por la CGR. Entre ellas están la actualización profesional de los miembros de la Junta Directiva y los cuadros gerenciales de la CCSS, la gestión de riesgos, la evaluación del desempeño y el establecimiento de un comité de auditoría y uno de remuneraciones, que introduzcan un mayor grado de transparencia a la gestión institucional. La evaluación del desempeño, uno de los pilares de la gestión pública moderna, es prácticamente inexistente tanto en el ámbito clínico como en el administrativo, lo que limita los esfuerzos por fomentar la calidad y la eficiencia.
 5. Reformular el sistema de información, sobre todo en materia contable. El sistema actual no estima costos unitarios específicos para cada intervención, lo cual restringe la capacidad de las autoridades superiores para evaluar el crecimiento de los gastos, analizar el nivel de costo-efectividad de los servicios y monitorear posibles áreas de mejora.
 6. Profundizar el proceso de desconcentración institucional, brindando mayor protagonismo a las Juntas de Salud y a la Dirección Institucional de Contralorías de Servicios de Salud. Es necesario que esta última entidad pase de un rol que consiste básicamente en atender quejas de usuarios, a uno en que desarrolle propuestas tendientes a mejorar la calidad de los servicios en los distintos centros de atención.
 7. Ordenar la gestión del recurso humano. Como reportó el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, uno de los principales factores que generó el déficit financiero de la CCSS en los últimos dos años fue el acelerado crecimiento que registró la planilla del seguro de salud en el período 2006-2010, el cual obviamente se tradujo en un fuerte aumento del gasto en salarios. La débil gestión institucional no controla el cumplimiento de jornadas laborales ni fiscaliza las guardias y "disponibilidades". El pago de horas extra debería ser sustituido por la apertura de plazas para segundos y terceros turnos. Otro tema que requiere discusión es la conveniencia, para la CCSS, de que sus médicos tengan además prácticas privadas, dado el conflicto de intereses. Finalmente, la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas debe ser reformada para evitar aumentos salariales automáticos que no se asocian a mejoras en el servicio.
 8. Estimar las necesidades de equipamiento e infraestructura para los próximos cinco años. La compra de servicios privados es onerosa y no debería estar sujeta a contratos de largo plazo. Si se proyecta la demanda de servicios médicos a partir de estimaciones del perfil epidemiológico, se podrá determinar tanto los recursos humanos y técnicos necesarios para hacer frente a las necesidades de la población en la siguiente década, como su costo y los requerimientos de financiamiento adicional.
 9. Revisar en profundidad el régimen de aseguramiento de los trabajadores por cuenta propia, tanto en lo que concierne a su operación como a su financiamiento. Las bajas tasas de cotización motivan a muchos asalariados a afiliarse a este régimen; esto hace que la CCSS deje de recibir las respectivas cuotas patronales, que terminan trasladándose al Estado y aumentando la ya de por sí significativa deuda que éste mantiene con la institución.
 10. Establecer períodos de carencia⁹ y las preexistencias¹⁰. Actualmente cualquier persona con determinada condición de salud puede afiliarse al sistema por un monto mínimo y hacer uso inmediato de los servicios. Esto atrae a personas que enfrentan "gastos catastróficos" (es decir, costos asociados al tratamiento de una enfermedad que se vuelven insostenibles para el ingreso del hogar) y que ven en la CCSS la posibilidad de obtener la atención requerida a muy bajo costo. No obstante, cualquier reforma al respecto se debate entre el comportamiento oportunista del paciente y el principio de solidaridad que tiene el sistema de seguridad social como uno de sus valores básicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Carrillo et al., 2011; CGR, 2012a y 2012b; ILCO et al., 2012 y OPS, 2011.

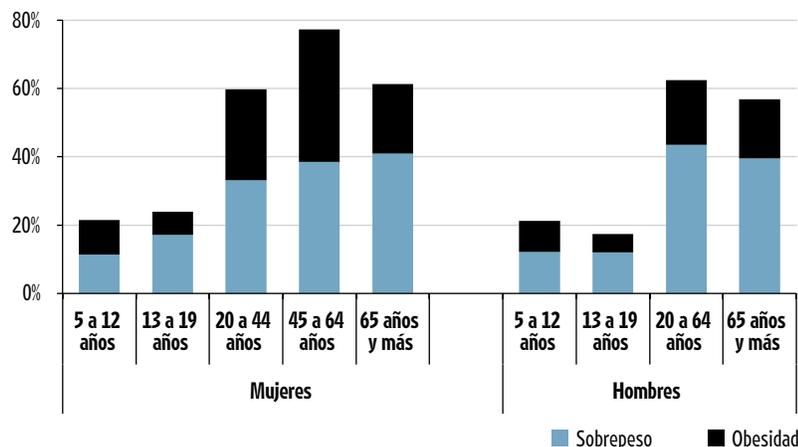
de frutas y verduras y el alto consumo de carbohidratos y frituras.

Esta situación representa un problema de salud pública presente y futuro, dado que, según reportan las autoridades competentes, entre el 42% y el 60% de los niños obesos se mantienen en esa condición al llegar a adultos. Es por ello que en los últimos diez años el país ha venido ejecutando acciones tendientes a reducir la prevalencia de la obesidad. La Política Nacional de Salud 2002-2006, la Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2003-2006 y la Estrategia Nacional de Alimentación Saludable, Actividad Física y Salud 2006-2021 establecieron lineamientos para promover estilos de vida más sanos y para abordar el tratamiento de la malnutrición según grupos etarios y con enfoque de género. Entre 2011 y 2012 se han desarrollado la Política (y su respectivo Plan) Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021, el Plan Nacional para la Reducción del Consumo de Sal/Sodio en la Población de Costa Rica y el Plan Nacional de Actividad Física y Salud 2011-2021. Sin embargo, la más reciente e importante medida impulsada por el Gobierno es la promulgación del Decreto de Sodas Estudiantiles, n° 36910-MEP-S, cuyo objetivo es inculcar hábitos alimentarios saludables en la población escolar, como complemento de los esfuerzos que en ese mismo sentido realiza el MEP desde el ámbito curricular. El decreto limita la venta de bebidas azucaradas y edulcoradas, la comida frita y el uso de margarinas, mantequilla y aderezos, a la vez que incentiva el uso de aceites libres de ácidos grasos “transaturados”. Con la preparación de guías nutricionales para los comedores estudiantiles y la política de universalización de la Educación Física, ambas del 2011, el MEP busca contribuir a la reducción de la obesidad en escolares y a fomentar la salud buco-dental.

Todas estas acciones son positivas, aunque su impacto solo podrá conocerse dentro de algunos años. Además es necesario avanzar en otras áreas, como la promoción de la actividad física, para lo cual se requieren espacios comunales que propicien el deporte recreativo y

GRAFICO 2.2

Prevalencia de sobrepeso y obesidad según el índice de masa corporal^{a/}, por sexo y edad. 2008-2009



a/ Para los grupos con edades de 5 a 19 años los puntos de corte son los siguientes: el sobrepeso está en el intervalo del percentil ≥ 85 y < 95 ; la obesidad es el percentil ≥ 95 . Para los grupos de 20 años y más el sobrepeso corresponde a un índice de masa corporal (IMC) en el intervalo ≥ 25 y < 30 ; la obesidad es un IMC ≥ 30 .

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009.

otras formas de esparcimiento al aire libre. Si bien la proporción de personas que se ejercitan regularmente aumentó del 22% al 50% de la población nacional entre 1990 y 2010, aún tres cuartas partes de los adolescentes no realiza el mínimo de ejercicio físico diario recomendado (Ministerio de Salud y Ministerio de Deporte y Recreación, 2011). El bono colectivo del Banhvi podría jugar un rol determinante en la construcción de infraestructura con fines deportivos y recreativos, así como en la habilitación de ciclovías.

Otro frente de acción importante es procurar que exista un balance entre las medidas que se toman dentro de la escuela y los esfuerzos que se realizan fuera de ella. Se requiere entonces, en primera instancia, trasladar la actividad física a la comunidad, de manera que el deporte y la recreación se perciban como un “continuo de servicios” que empieza en el centro educativo y se mantiene más allá de sus puertas. Pero además es esencial fomentar buenas prácticas alimentarias en los hogares. Según un estudio de 2003, en ese año el 60% de los escolares de la Gran Área Metropolitana

solían llegar a sus respectivos centros educativos sin desayunar (Núñez-Rivas, 2003)¹². Este es un claro ejemplo de un hábito inadecuado, pues omitir el desayuno incrementa 1,6 veces el riesgo de padecer obesidad, debido a una absorción distorsionada de glucosa que disminuye la acción de la insulina. El sobrepeso en los padres es otra variable que suele explicar la misma condición en los hijos e hijas (Whitaker et al., 1997), de modo que la reducción del sobrepeso infantil demanda que las buenas prácticas alimentarias sean adoptadas por todos los miembros del hogar. De igual forma, el amamantamiento del niño durante al menos los primeros seis meses de vida es una estrategia de combate a la obesidad futura (Dewey, 2003; Núñez-Rivas, 2003; Arenz et al., 2004; Owen et al., 2005).

Finalmente, la implementación y el éxito de las estrategias comentadas dependen de una serie de cambios institucionales relevantes, así como de una efectiva coordinación entre los ministerios de Salud, Educación y Deportes, las comunidades y las asociaciones de fomento al deporte y la recreación, entre otros.

Acceso al conocimiento

Para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano, es imprescindible que sus habitantes tengan acceso al conocimiento y desarrollen destrezas que les deparen mejores oportunidades laborales, les ayuden a desplegar una activa participación ciudadana y les otorguen la autonomía necesaria para vivir la vida que desean. Los cambios económicos que ha experimentado Costa Rica en las últimas tres décadas confirman que, para insertarse exitosamente en el mercado laboral y, por esta vía, disfrutar de una buena calidad de vida, las personas deben tener al menos educación secundaria completa, junto a otras habilidades y destrezas.

Ya en ediciones anteriores este Informe ha advertido que el aumento del nivel educativo de las y los costarricenses no avanza al ritmo que se requiere para lograr la aspiración de construir una sociedad en la que el desarrollo tecnológico y la productividad propicien un bienestar creciente para las personas. En el 2011 la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,9 años, apenas 1,8 años más que en 1990.

El país ha seguido ampliando en la cobertura de los distintos niveles de instrucción (excepto en los dos últimos años de secundaria), lo que se ha traducido en incrementos generalizados de la tasa de alfabetismo en el largo plazo, según los resultados del Censo de Población del 2011. Sin embargo, persisten brechas de equidad en el acceso y el logro educativo entre grupos de población, que se reflejan en la alta concentración de graduados de secundaria y universitarios que residen en la Gran Área Metropolitana (GAM). La lentitud de los avances en las coberturas de preescolar y el ciclo diversificado afecta dos momentos clave del proceso educativo: la formación de la primera infancia y la culminación de la enseñanza secundaria, que es determinante para reducir la probabilidad de caer en la pobreza.

La calidad de la educación que reciben los estudiantes en el país es regular, según los puntajes promedio

CUADRO 2.3
Tasas de analfabetismo en la población mayor de 10 años, por región

Región	2000	2011	Cambio 2011-2000
Total del país	4,8	2,4	-2,4
GAM	2,1	1,3	-0,8
Resto de la región Central	4,0	2,8	-1,2
Chorotega	7,4	3,0	-4,4
Pacífico Central	6,7	3,2	-3,5
Brunca	7,8	3,8	-4,0
Huetar Atlántica	7,7	3,7	-4,0
Huetar Norte	9,3	5,2	-4,1

Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con datos de los censos de población de 2000 y 2011.

obtenidos en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés). En este contexto las y los profesores juegan un papel trascendental, y es allí donde los hallazgos de este Informe muestran debilidades: en la formación docente y en el grado de conocimiento de la asignatura que se imparte. Datos del MEP indican que menos del 50% de los profesores de Matemáticas aprueba el examen que se aplica para medir conocimientos en esa materia.

Disminución importante en el analfabetismo y sus brechas

El concepto tradicional de alfabetismo hace referencia a la población de 10 años y más que sabe leer y escribir. Según el Censo del 2011, este indicador registró un valor de 97,6%, que denota un crecimiento de 2,4 puntos porcentuales con respecto al Censo del 2000. Las diferencias entre regiones, aunque tendieron a disminuir, se mantuvieron; por ejemplo, el analfabetismo es cuatro veces mayor en la región Huetar Norte que en la GAM (5,2% versus 1,3%). Por períodos intercensales, el crecimiento del alfabetismo fue mayor en 2000-2011 (2,5%) que en 1984-2000 (2,3%). Según lugar de residencia, los mayores avances se dieron en las zonas rurales, donde el aumento fue de 3,4 puntos porcentuales (hasta alcanzar el 95,5%), y por cantones, aquellos que históricamente han mostrado tasas altas de analfabetismo tuvieron los mejores resultados entre 2000 y 2011, con lo

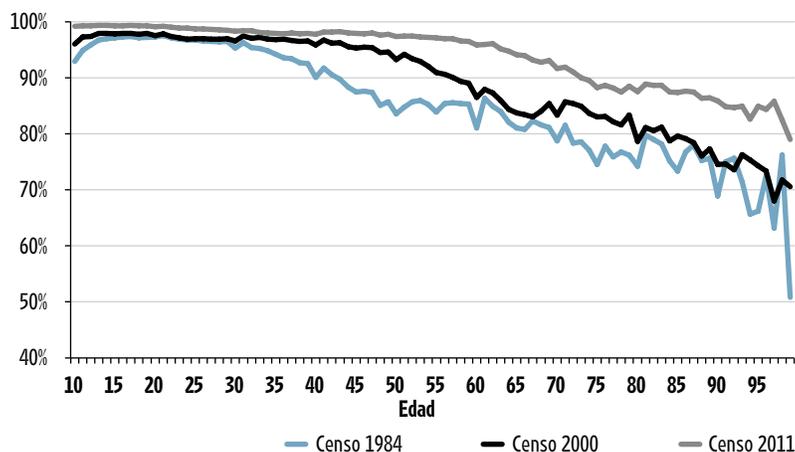
cual tienden a acortarse las distancias entre las localidades más y menos alfabetizadas del país. Así por ejemplo, mientras en el año 2000 la diferencia entre Montes de Oca y Talamanca era de 14,4 puntos porcentuales, en 2011 la brecha era de 6,3 puntos.

El aumento de las tasas de alfabetismo es una tendencia de largo plazo que ha caracterizado al país y que se refleja en la cobertura universal de la educación primaria. El gráfico 2.3 muestra las tasas de alfabetismo por grupos de edad y con base en los censos de 1984, 2000 y 2011. Las diferencias entre los dos primeros no son tan notorias, pero el Censo del 2011 sí revela una mejora sustancial en todas las edades, particularmente en las personas mayores de 60 años. En el grupo de 10 a 20 años el alfabetismo creció 1,7 puntos porcentuales (al 99,3%), y entre los adultos mayores de 65 años (que estuvieron en el sistema educativo hace 55 o más años), la tasa promedio se incrementó en 8,5 puntos durante en el último período intercensal (a 87,9%), y esto ocurrió no solo en términos relativos, sino también en el número de personas.

En contraste con las mejoras generalizadas en el alfabetismo, el indicador de logro educativo refleja grandes brechas territoriales. Al analizar la información que brinda el Censo 2011 sobre el nivel educativo de las personas según lugar de residencia, se observa que en algunos cantones de la GAM se concentran los porcentajes más altos (más del 55%) de población de 20 a

GRAFICO 2.3

Tasas de alfabetismo por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población de 1984, 2000 y 2011.

64 años que completó la enseñanza secundaria, mientras que en cantones fronterizos como Los Chiles, Upala, Guatuso y Sarapiquí menos del 20% de la población tiene secundaria completa. Lo mismo sucede en Matina, Buenos Aires, Guácimo, Alvarado y León Cortés. En este nivel educativo, la diferencia entre los cinco cantones con porcentajes más altos y los cinco cantones con porcentajes más bajos supera los 40 puntos porcentuales.

Las personas con edades de 25 a 60 años que cursaron estudios universitarios muestran tendencias similares, con una fuerte concentración en los cantones de la GAM. En Moravia, Escazú, Curridabat, San Pablo y Montes de Oca, cuatro o más personas de cada diez cuentan con este nivel de escolaridad. Por el contrario, los porcentajes más bajos corresponden a los cantones fronterizos del norte, las zonas costeras del Caribe y los cantones de Buenos Aires, León Cortés y Alvarado, donde menos de uno de cada diez habitantes logró entrar a la universidad (mapa 2.2).

Se revierte tendencia a la baja en la desescolarización en secundaria

La tasa neta de escolaridad en secundaria aumentó de 58,4% en 2000 a 76,5% en 2011. La mayor parte del crecimiento se dio en la educación tradicional¹³, cuya tasa se incrementó en

19,8 puntos porcentuales y se ubicó en 74,1%. En el tercer ciclo tradicional, que corresponde a los tres primeros años de secundaria, la tasa neta alcanzó el 81,7%, mientras que en el ciclo diversificado se registró un exiguo 46,5%, lo que equivale a decir que más de la mitad de la población en edad de asistir a este nivel se encuentra fuera del sistema.

La desescolarización o exclusión¹⁴ en secundaria aumentó en el 2011, confirmando así el comportamiento cíclico y sin avances en el largo plazo que ha venido mostrando este indicador (gráfico 2.4). Primaria tiene el porcentaje más bajo (2,6%), seguido por la educación preescolar (4,1%). En secundaria la exclusión pasó de 10,2% en 2010 a 11,1% en el año bajo análisis, luego de la tendencia decreciente iniciada en 2007. Este incremento equivale a la desescolarización de 3.529 jóvenes, de los cuales el 67% estudiaba en centros académicos diurnos.

A diferencia de otras épocas, el Estado costarricense tiene hoy una política específica para combatir la desescolarización: el programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos”, creado en 2006 para incentivar la reinserción y permanencia, en el sistema educativo formal, de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades económicas

para mantener a sus hijos estudiando. Entre enero y diciembre del 2011 este programa favoreció a 185.315 alumnos y entregó 47.545 millones de colones (IMAS, 2012). El 52% de los beneficiados son mujeres (96.361); el 70,5% pertenece a los grupos de puntaje 1 y 2, que el IMAS define como prioritarios¹⁵, el 21,4% proviene del grupo 3 y en el grupo 4 se registra el 5,3% (el 2,8% restante corresponde a información que aún está en proceso de actualización). Al comparar estas cifras con las del 2010 no se observan diferencias significativas en el número de beneficiarios, ni en su distribución.

A finales de 2010, en el marco de la preparación del *Cuarto Informe Estado de la Región*, se realizó un estudio sobre la incidencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en el programa “Avancemos”. Este constató que existe una adecuada focalización, es decir, que en general las ayudas se están dando a familias que las necesitan. Aunque hay distorsiones, se ha mantenido la consistencia en el otorgamiento de los beneficios según niveles socioeconómicos (Campos, 2011). Sin embargo, a futuro es necesario investigar por qué esta iniciativa no ha logrado reducciones sostenidas en la desescolarización de la población escolar, más allá del porcentaje mínimo alcanzado antes de su implementación (en el 2003).

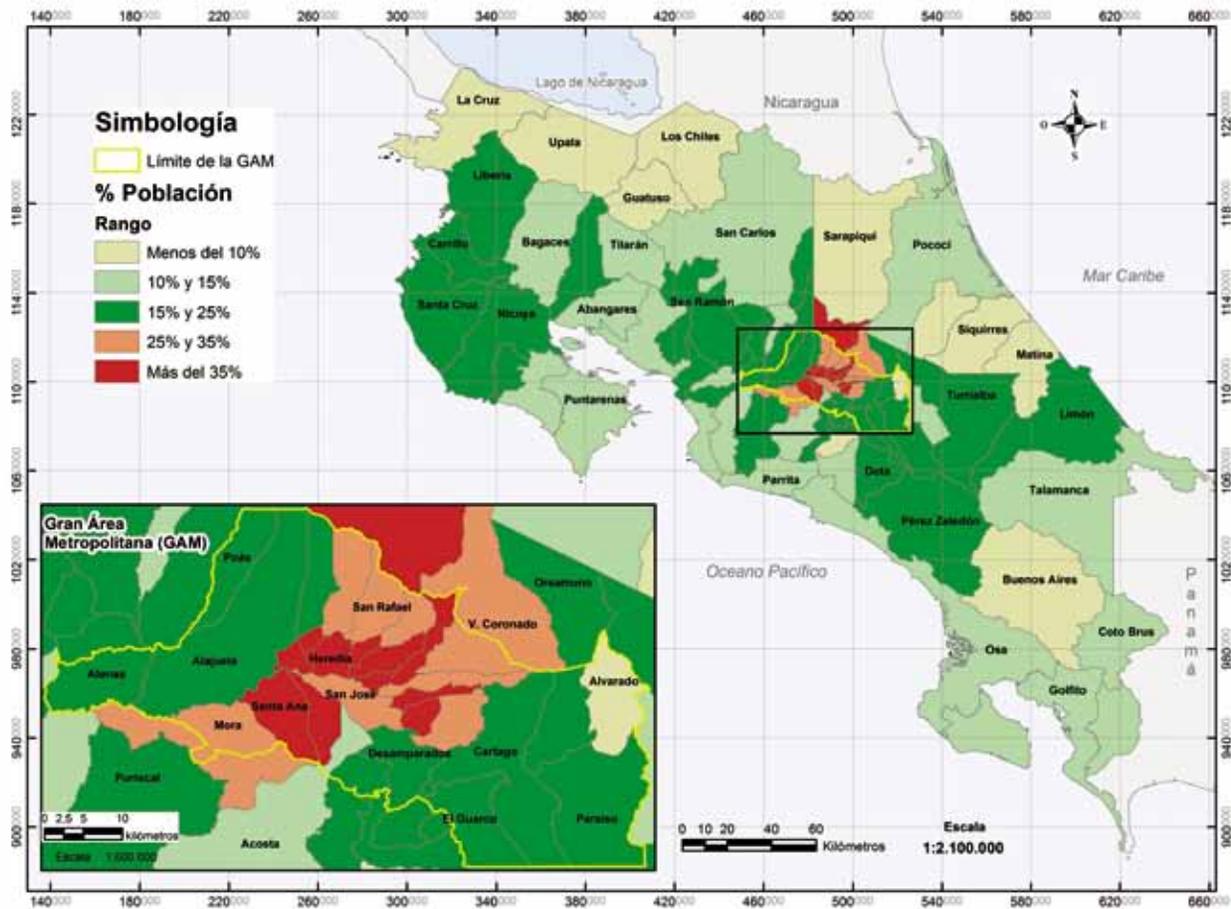
Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población

Como se documentó en el apartado anterior, a pesar de los avances logrados en Costa Rica todavía hay grupos de población en situaciones de clara desventaja en materia educativa, y se requieren esfuerzos adicionales para atender esas disparidades. En esta sección se analizan las brechas de asistencia y logro educativo con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2011, del INEC.

En lo que concierne a las brechas de asistencia, la información por grupos de edad indica que no hay distancias considerables en la población de 7 a 12 años (la asistencia es cercana al 100%), pero sí en otros segmentos etarios. Entre los

MAPA 2.2

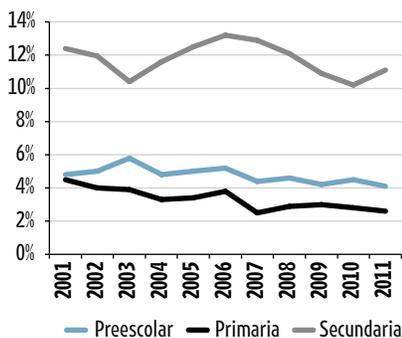
Porcentaje de población de 25 a 60 años que tiene algún año de educación universitaria. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con base en el Censo de Población y Vivienda del 2011 y ProDUS-UCR.

GRAFICO 2.4

Tasa de deserción intranual en la educación regular^{a/}, por nivel



a/ Dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

niños y niñas de 2 a 4 años solo el 14% asiste al sistema educativo, cifra que se eleva a más del 85% en el grupo de 5 a 6 años. Este resultado debe llamar la atención, dado que la baja asistencia es común a todos los quintiles de ingreso y sugiere que, para las familias, los servicios educativos de la primera infancia son una alternativa de cuidado, no una opción de formación y mejora de las capacidades cognitivas y de interacción social del infante. Finalmente, entre los jóvenes de 13 a 17 años la asistencia alcanza el 85,1% y en el grupo de 18 a 24 años es de 47,5%.

Tampoco hay diferencias por sexo en los rangos de 2 a 4 años y de 7 a 12 años. En el grupo de 5 a 6 años la asistencia masculina es ligeramente superior a la femenina (86,2% versus 83,1%),

pero esta situación se revierte conforme aumentan las edades: en el grupo de 13 a 17 años las mujeres registran 86,6%, frente a 83,7% de los hombres; en el grupo de 18 a 24 años la relación es de 51,6% para las mujeres y 43,4% para los hombres.

Al considerar el lugar de residencia, las brechas son desfavorables para los habitantes de las zonas rurales y las regiones periféricas. En el grupo de 13 a 17 años el porcentaje de no asistencia en la zona rural casi duplica el de la zona urbana (20% y 10,6%), en cada caso; en la población de 18 a 24 años la diferencia es de 17,6 puntos porcentuales y además indica un rezago en el nivel escolar, pues el 36% de los miembros de este grupo asiste a la educación secundaria.

Si la asistencia se examina por regiones, la Central ostenta las proporciones más altas en todos los grupos, mientras que la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y la Brunca registran los menores porcentajes. En el segmento de niños y niñas de 5 a 6 años, la diferencia entre los extremos es de 17 puntos porcentuales (88,6% en la Central versus 71,1% en la Huetar Norte y 73,8% en la Brunca). En la región Huetar Atlántica solo un 32,9% de las personas de 18 a 24 años asiste a un centro educativo y entre ellas el 42,3% cursa estudios secundarios, es decir, son alumnos que se encuentran rezagados en su proceso educativo. Situaciones similares se presentan en las regiones Brunca y Huetar Norte.

También hay disparidades notables según quintiles de ingreso y clases sociales. Entre los jóvenes de 13 a 17 años, la asistencia en el primer quintil (hogares más pobres) es del 80,2%, pero sube al 94,9% en el quinto quintil (el más rico). Las brechas son aun más elevadas en las edades iniciales de incorporación al sistema educativo. Solo el 8,9% de los infantes de 2 a 4 años que pertenecen al primer quintil recibe educación preescolar, cifra que asciende al 39,1% en el quinto quintil. En el grupo de 5 a 6 años las proporciones son de 78,7% para primer quintil,

y de 97,8% para el quinto. Si bien las brechas de asistencia en este nivel han disminuido, aún mantienen distancias importantes.

El cuadro 2.4 muestra los porcentajes de asistencia al sistema educativo por clases sociales y grupos de edad. De esa información es posible extraer tres conclusiones: i) las clases alta y de medianos empresarios y expertos ostentan los mayores porcentajes de asistencia, ii) las clases intermedias y, en algunos segmentos etarios, los pequeños propietarios y los obreros en servicios, tienen proporciones de asistencia relativamente altas, pero inferiores a las del primer grupo, y iii) los obreros agrícolas, y en algunos casos los “otros trabajadores”, presentan los valores más bajos. Los obreros industriales y los hogares de inactivos varían su posición al ordenarse los porcentajes de asistencia según edades.

Al examinar el indicador de logro educativo en la población de 25 a 39 años, se constata que en el 2011 solo un 42,1% había completado la secundaria. Pero si además se considera la distribución de ese grupo según clases sociales, afloran grandes diferencias. Las clases alta y de medianos empresarios y expertos registran los mayores porcentajes de personas graduadas de secundaria: 89,6% y 86,9%, respecti-

vamente. En las clases intermedias la cifra asciende al 57,7%. Les siguen los pequeños propietarios y los obreros en servicios, y en el extremo inferior se ubican los obreros agrícolas, con un escaso 8,8% de población que logró completar la secundaria (gráfico 2.5).

Las brechas se manifiestan además en los años promedio de instrucción (cuadro 2.5). El grupo de población que ostenta el valor más alto es el que pertenece al 20% de hogares de mayores ingresos (quinto quintil), específicamente en el rango de 25 a 39 años de edad: 13,6 años de educación. Otros grupos que superan los diez años de escolaridad son: personas de 18 a 39 años residentes en zonas urbanas, población no pobre de 25 a 39 años y miembros del cuarto quintil con edades de 18 a 39 años. Son notables las desventajas para los habitantes de la zona rural y las regiones periféricas -en especial de la Huetar Atlántica y la Huetar Norte- y para la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En otro orden de ideas, los jóvenes que no estudian ni trabajan¹⁶, conocidos como “nini”, son un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. En el 2011 se encontraban en esta situación 108.989 personas de 15 a 24 años, que

CUADRO 2.4

Asistencia al sistema educativo en la población de 2 a 24 años, por grupos de edad, según clase social del hogar. 2011
(porcentajes)

Clase social del hogar	Grupos de edad				
	2 a 4 años	5 a 6 años	7 a 12 años	13 a 17 años	18 a 24 años
Clase alta	39,3	97,9	100,0	97,0	84,5
Medianos empresarios y expertos	24,9	99,6	100,0	96,5	76,9
Clases intermedias	18,3	88,6	99,8	88,3	54,0
Pequeños propietarios	14,1	82,2	99,5	86,5	53,6
Obreros agrícolas	6,0	67,8	98,9	73,3	26,3
Obreros industriales	10,5	87,5	99,4	81,0	33,7
Obreros en servicios	16,0	78,2	99,3	85,6	41,1
Otros trabajadores	8,0	86,7	100,0	83,6	33,0
Hogares de inactivos	9,1	86,5	99,0	86,3	58,2
Total	14,2	84,8	99,5	85,1	47,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

GRAFICO 2.5

Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

CUADRO 2.5

Años de escolaridad promedio de la población, por grupos de edad, según características. 2011

	18 a 24 años	25 a 39 años	40 a 59 años	60 años o más
Zona				
Urbano	10,0	10,2	9,5	7,2
Rural	8,7	7,6	6,6	3,9
Región de planificación				
Central	9,9	9,9	9,1	6,9
Chorotega	9,2	8,5	7,5	4,6
Pacífico Central	9,0	8,5	7,7	5,3
Brunca	9,0	8,2	7,1	3,6
Huetar Atlántica	8,6	7,6	6,7	4,1
Huetar Norte	8,5	7,3	6,7	3,7
Nivel de pobreza				
Extrema pobreza	7,4	5,9	5,5	3,1
Pobre no extremo	8,3	6,6	6,2	3,5
No pobre	9,9	10,1	9,0	6,8
Quintil de ingreso neto per cápita				
I quintil	7,9	6,2	5,8	3,3
II quintil	8,6	7,2	6,6	4,0
III quintil	9,5	8,6	7,5	5,0
IV quintil	10,2	10,6	9,1	7,0
V quintil	12,0	13,6	12,7	10,9
Condición de actividad				
Ocupado	9,4	9,8	9,0	6,9
Desempleado abierto	9,2	8,9	7,7	5,2
Fuera de la fuerza de trabajo	9,8	7,6	7,2	5,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

representan el 12,3% de esa población. Con respecto al año anterior, disminuyeron en 20.462 personas, resultado que equivale a dos puntos porcentuales menos, revierte el incremento observado en 2009 y 2010, y constituye el descenso más significativo desde el año 2001.

Para atender los problemas de la falta de oportunidades de empleo para las personas jóvenes, especialmente de los sectores más vulnerables, el MTSS puso en ejecución tres programas -“Empléate”, “Avancemos más” y “X-Mí”- con el propósito de brindarle a este segmento etario la posibilidad de acceder a servicios especializados de capacitación, orientación e información que les permita insertarse en un puesto de trabajo de calidad (recuadro 2.3).

RECUADRO 2.3

Nuevas opciones para reducir el desempleo juvenil: “Empléate”, “Avancemos más” y “X-Mí”

Para reducir las altas tasas de desempleo juvenil y mejorar las oportunidades laborales de esta población, en octubre de 2011 el Gobierno de la República y el MTSS lanzaron el programa “Empléate”, que ofrece capacitación técnica a jóvenes de 17 a 24 años en condición de pobreza y que se encuentren desempleados o inactivos. La iniciativa fue diseñada para fomentar la articulación de esfuerzos públicos y privados, de manera que las empresas tengan un rol activo en la apertura de opciones de trabajo. Este programa ha enfrentado problemas durante su arranque, sobre todo en términos de la operatividad de sus plataformas y el involucramiento de los gobiernos locales.

Otras dos iniciativas que han surgido en este contexto son los programas “Avancemos más” y “X-Mí”. El primero capacita jóvenes en tecnologías de información y comunicación (TIC) y enseña inglés a los que han completado la educación secundaria. “X-Mí” impulsa la participación de personas desempleadas y sin bachillerato en cursos impartidos por el INA.

Fuente: Elaboración propia con información del MTSS.

Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones

Un mayor logro educativo permite aspirar a mejores empleos e ingresos. Conforme aumenta el nivel de instrucción de los trabajadores, mayores son los salarios promedio que reciben. Tal como ha sido documentado en entregas anteriores de este Informe, la población que tiene primaria incompleta o menos es la que percibe los ingresos más bajos del país, y la situación no es muy distinta para quienes completaron la primaria o cursaron algunos años de secundaria, pero sin llegar a graduarse. Las mejoras empiezan a ser evidentes en las personas ocupadas que lograron completar la secundaria, cuyos ingresos duplican los de aquellas que no tienen instrucción. Y las mayores diferencias se observan en la población que además cursó estudios superiores; según el logro académico sea de pregrado o grado universitario, por una parte, o de posgrado, por otro, los ingresos de este grupo superan cuatro y ocho veces, respectivamente, el de las personas con menores niveles educativos.

Para este Informe se estimó la rentabilidad de la educación aplicando la metodología de Mincer a las seis regiones del país¹⁷ y a los distintos niveles de instrucción¹⁸. Los resultados se presentan en el cuadro 2.6. Para la mayoría de las regiones, excepto la Chorotega, la rentabilidad de la enseñanza primaria

no es significativamente distinta a la que obtienen las personas que carecen de instrucción formal; en promedio, ese nivel educativo no está brindando resultados positivos en términos de ingresos. En cambio, la rentabilidad varía (es decir, es no lineal) conforme se avanza en los niveles de educación. Una persona con formación universitaria recibe un salario promedio que supera en 147% el de alguien sin instrucción.

La educación secundaria (completa o incompleta) también genera mejoras en comparación con los grados inferiores, pero en este caso es evidente que terminar ese nivel (obtener el diploma) es el factor que determina los mayores incrementos en las remuneraciones. Para las personas que culminaron la secundaria, el nivel adicional de educación aumenta los ingresos en un 54,9%; para aquellos que no completaron ese nivel, la tasa de rentabilidad cae a 38,3%. Por regiones, los rendimientos de la secundaria completa son mayores para la Chorotega, la Huetar Norte y la Brunca, donde la baja proporción de personas ocupadas con ese nivel de escolaridad o uno superior podría estar impulsando las altas remuneraciones. Finalmente, graduarse de la universidad (grado y pregrado) produce rendimientos mayores en las regiones Chorotega y Brunca, en tanto que los profesionales de la Pacífico Central son los que reciben los menores beneficios.

Profesores de Matemáticas e Inglés obtienen bajas calificaciones en pruebas de diagnóstico

Uno de los principales factores que contribuyen al logro educativo de la población es la calidad de las y los docentes. La información disponible, aunque no permite delinear un panorama completo, revela una situación preocupante. Las pruebas de diagnóstico aplicadas por el MEP a profesores de Inglés y Matemáticas han mostrado que muchos de ellos no dominan la materia que imparten. De 3.193 docentes de Inglés que realizaron ese examen, solo un 13,5% obtuvo una calificación que corresponde a un nivel “avanzado” en el conocimiento de la asignatura mientras que un 38% se ubicó en los estratos más bajos. En Matemáticas ocurrió algo similar: el 43,3% de los profesores obtuvo calificaciones por debajo del promedio en una prueba en la que se plantearon preguntas con una dificultad semejante a la del examen de bachillerato. Ciertamente no se puede concluir que esta es una situación generalizada en todas las asignaturas, pero los datos encienden luces de alerta sobre la calidad docente a nivel nacional y las implicaciones que esta puede tener en los resultados del proceso educativo, como por ejemplo en las pruebas PISA (recuadro 2.4).

Ante tales circunstancias, las autoridades del sector educativo han buscado medidas correctivas, con poco éxito.

CUADRO 2.6

Rentabilidad de la educación^{a/} para las personas ocupadas, por nivel de instrucción, según región. 2011 (porcentajes)

Nivel de instrucción	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Primaria incompleta	-0,1	61,7	15,6	14,2	-1,7	14,8
Primaria completa	12,3	88,0	15,0	25,6	6,6	25,7
Secundaria incompleta	26,7	109,5	31,7	49,4	18,8	41,8
Secundaria completa	44,0	104,8	51,9	54,8	35,7	66,9
Universitaria, grado	91,1	151,2	87,3	130,6	90,7	97,5
Universitaria, posgrado	140,8	204,3	101,2	167,7	122,8	144,4

a/ Los porcentajes representan el aumento que genera cada nivel de instrucción, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal.

Fuente: Pacheco-Jiménez, 2012b, con datos de la Enaho 2011, del INEC.

RECUADRO 2.4

Costa Rica en las pruebas PISA

En el año 2008 Costa Rica ingresó al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés), que promueve la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre sus países miembros y asociados.

Este programa nació en el año 2000 y tiene como principal objetivo evaluar el nivel alcanzado por los estudiantes en conocimientos y capacidades esenciales para participar asertivamente en la sociedad, considerando distintos contextos de información¹⁹.

En términos operativos, el PISA consiste en una serie regular y continua de pruebas que se aplican cada tres años, a grupos de jóvenes representantes de 34 naciones miembros de la OCDE y un número similar de países asociados. Participan estudiantes de 15 años que se encuentran matriculados en una institución de enseñanza secundaria²⁰ y se evalúan competencias en tres áreas: Lectura, Matemáticas y Ciencias. Un atributo de las pruebas PISA es que permiten la comparación de resultados entre los países.

En el 2010 Costa Rica participó por primera vez en esta iniciativa, y lo hizo en el grupo denominado PISA 2009+, integrado por diez países asociados que no pudieron tomar parte en PISA 2009²¹. Las pruebas se aplicaron entre el 1 y el 18 de junio de ese año, a 5.200 alumnos de 181 colegios, de los cuales 25 eran centros privados. En la categoría de colegios públicos se incluyeron todas las modalidades: académicos diurnos y nocturnos, técnicos y telesecundarias. La muestra fue seleccionada por la OCDE.

El informe de resultados se publicó en diciembre del 2011 y en él se combinaron los puntajes recibidos por todas las naciones participantes en PISA 2009 y PISA 2009+ (Walker, 2011). El desempeño de Costa Rica se puede resumir de la siguiente manera:

- En Comprensión de Lectura²² el puntaje promedio fue de 443, similar a las calificaciones que obtuvieron Chile, Bulgaria, Malta y Serbia, pero inferior al promedio de los países de la OCDE (493). Esto ubica a Costa Rica en la posición 44 entre las 74 naciones evaluadas. Las mujeres obtuvieron resultados superiores a los de los hombres, aunque las diferencias por género estuvieron entre las más bajas registradas por los participantes.

- En Matemáticas²³ se obtuvo el puntaje más bajo de las tres pruebas, 409, un desempeño semejante al de Trinidad y Tobago, Malasia, Montenegro y Kazajstán. Costa Rica se situó así en la posición 55, por debajo de todos los miembros de la OCDE, cuyo promedio fue de 496. En este caso los hombres recibieron mayores puntajes que las mujeres.

- En Ciencias²⁴ se consiguió un puntaje de 430, cercano a los resultados de Uruguay, Emiratos Árabes Unidos, Tailandia, Rumania, Miranda-Venezuela y Bulgaria y que ubica al país en la posición 48. El promedio de las naciones de la OCDE fue de 501.

Es importante que Costa Rica siga participando en estas pruebas, de manera que se pueda comparar el rendimiento de los estudiantes nacionales con el de sus pares de otros países. Esto permitirá identificar fortalezas y debilidades en el sistema educativo y tener criterios claros para incorporar las mejores prácticas educativas internacionales en el currículo nacional, un desafío que en forma reiterada ha señalado el *Informe Estado de la Educación*.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2012 y Walker, 2011.

Acciones tendientes a aplicar exámenes de dominio de la materia como requisito para la contratación de profesores han sido rechazadas por los gremios, excepto para los docentes de Inglés, que deben aprobar el *Test of English for International Communication* (Toeic). No obstante, esta situación podría cambiar debido a una resolución de la Sala Constitucional²⁵, que exige a la Dirección General de Servicio Civil realizar pruebas de conocimiento a todos los postulantes a puestos públicos.

En este contexto adquiere relevancia la necesidad de fortalecer la supervisión sobre la calidad de la oferta educativa de las universidades. El *Tercer Informe Estado de la Educación* reportó que, pese a que la carrera de Educación es la que gradúa la mayor cantidad de profesionales en el país, los controles de ingreso y de la calidad de la formación son débiles o inexistentes. Un estudio realizado por el MEP acerca de los factores asociados al rendimiento en la prueba para docentes de Matemáticas determinó que las notas más bajas fueron las obtenidas por los profesores egresados de universidades privadas (MEP, 2011). De ahí que un paso importante en el esfuerzo por mejorar la calidad del personal docente sea el fomento de la acreditación; en la actualidad la oferta conjunta de carreras universitarias en el área de Educación asciende a 250 opciones, de las cuales solo el 5% está acreditado.

Según el mismo estudio del MEP, aproximadamente el 75% de los profesores de Matemáticas ha expresado la necesidad de recibir capacitación en temas distintos a los de su área de especialidad, como las adecuaciones curriculares. Algunos países han creado la figura de los tutores, que orientan a los profesores recién graduados en la dinámica del centro educativo donde tendrán que impartir lecciones. El cambio que representa pasar de las aulas universitarias a los salones de primaria o secundaria no siempre es bien asimilado por el nuevo profesional.

Acceso a vivienda digna

Este apartado evalúa el desempeño del país en torno a una de las

aspiraciones fundamentales del desarrollo humano: que las personas tengan acceso a una vivienda digna. Para ello, utiliza como principal fuente de información el Censo de Población y Vivienda de 2011, o “Censo 2011”, que ofrece los datos más actualizados sobre el número de unidades habitacionales existentes en el país, su distribución y sus características.

Uno de los hallazgos principales en esta materia es que, en el período intercensal 2000-2011, Costa Rica logró mejoras importantes en la provisión de servicios domiciliarios básicos como agua, electricidad y saneamiento. No obstante, estos avances se opacan ante la persistencia de brechas en el acceso a vivienda digna en los cantones fronterizos y del sur del país, donde la infraestructura habitacional de muchos hogares es precaria. Asimismo, la tenencia de artefactos electrónicos modernos en las viviendas, en promedio, es relativamente baja y muestra una distribución desigual. Los mayores porcentajes se registran en las zonas urbanas, en especial de la GAM.

Una consideración relevante en este ámbito es el concepto de hábitat, que incluye tanto la calidad de la vivienda como el entorno inmediato en que se desarrolla la vida cotidiana, y que toma en cuenta el equilibrio ambiental y el ordenamiento territorial, temas que se abordan en el capítulo 4 de este Informe. Este enfoque más amplio es considerado solo parcialmente en los programas de bono colectivo y mejora de barrios, implementados en años recientes por el Banhvi. Este tipo de iniciativas deberían ser universales, y no focalizarse de manera exclusiva en las comunidades pobres, como sucede en la actualidad.

Parque habitacional creció menos en la última década

El Censo 2011 contabilizó en el país un total de 1.360.055 viviendas, de las cuales 1.359.168 son individuales y 887 colectivas. Con respecto al Censo 2000, se dio un aumento de 325.162 unidades, para un crecimiento promedio anual del 2,5%. Esta tasa es menor a las registradas en anteriores períodos intercen-

sales, de alrededor del 4%, pero supera la tasa de crecimiento anual promedio de la población, que fue de solo 1,1% entre 2000 y 2011 (INEC, 2012c).

Del total de viviendas individuales, 1.211.964 estaban ocupadas (89,2%). El promedio de habitantes por vivienda ha decrecido, pues pasó de 5,7 personas en el Censo de 1963, a 4,8 en el de 1984 y a 3,5 en el de 2011. Este último censo determinó por primera vez el número de “cuarterías” que hay en el país (un total de 4.614, con 10.568 residentes), así como las personas sin vivienda, que sumaron 570. Además desagregó las modalidades de viviendas colectivas, al identificar 268 “baches” o barracas de trabajadores, 58 albergues infantiles, 92 hogares de adultos mayores, 13 cárceles y 456 residencias colectivas de otro tipo (como albergues o conventos).

Al indagar acerca de las viviendas individuales ocupadas, el Censo 2011 encontró que las casas independientes constituyen el 92,9%. Han ganado importancia las residencias en condominio y los edificios de apartamentos (1,6% y 3,6% respectivamente, de las viviendas individuales ocupadas). Ambos tipos se concentran en las zonas urbanas, sobre todo de la GAM. Santa Ana y Escazú tienen los mayores porcentajes de residencias en condominio (15,0% y 13,7%, en cada caso) y dieciocho cantones tienen porcentajes mayores al promedio nacional, de los cuales solo Garabito está fuera de la GAM. Los edificios de apartamentos se localizan mayoritariamente en Montes de Oca, Tibás, Garabito y Curridabat.

Los censos también ofrecen información del estado o calidad²⁶ de las unidades habitacionales. A nivel nacional, dos tercios de las viviendas individuales ocupadas estaban en buen estado en el 2011, cifra similar a la reportada por el Censo del 2000. En estado regular se encontraba el 28,2% del parque habitacional del país. Las viviendas en mal estado disminuyeron en 2,2 puntos porcentuales (8,2% en el 2011) y en cifras absolutas registraron un total de 98.965 unidades, 1.263 más que en el año 2000.

Las mayores proporciones de viviendas individuales en buen estado están en los cantones de Flores (83%), Belén

(82,5%) y San Pablo (82,3%), todos de la provincia de Heredia. En general, casi todos los cantones que pertenecen a la GAM muestran porcentajes de viviendas en buen estado superiores al promedio nacional, excepto San José (63,4%), Aserrí (62,5%) y Alajuelita (57,6%). En el otro extremo, los cantones con los más altos porcentajes de viviendas en mal estado son Los Chiles (20,4%), Matina, Osa, Upala, Guatuso y Buenos Aires (todos con 17%). Las viviendas de las regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Brunca son las que presentan los mayores problemas de calidad, pues alrededor de la mitad de ellas se encuentra en estado malo o regular (mapa 2.3).

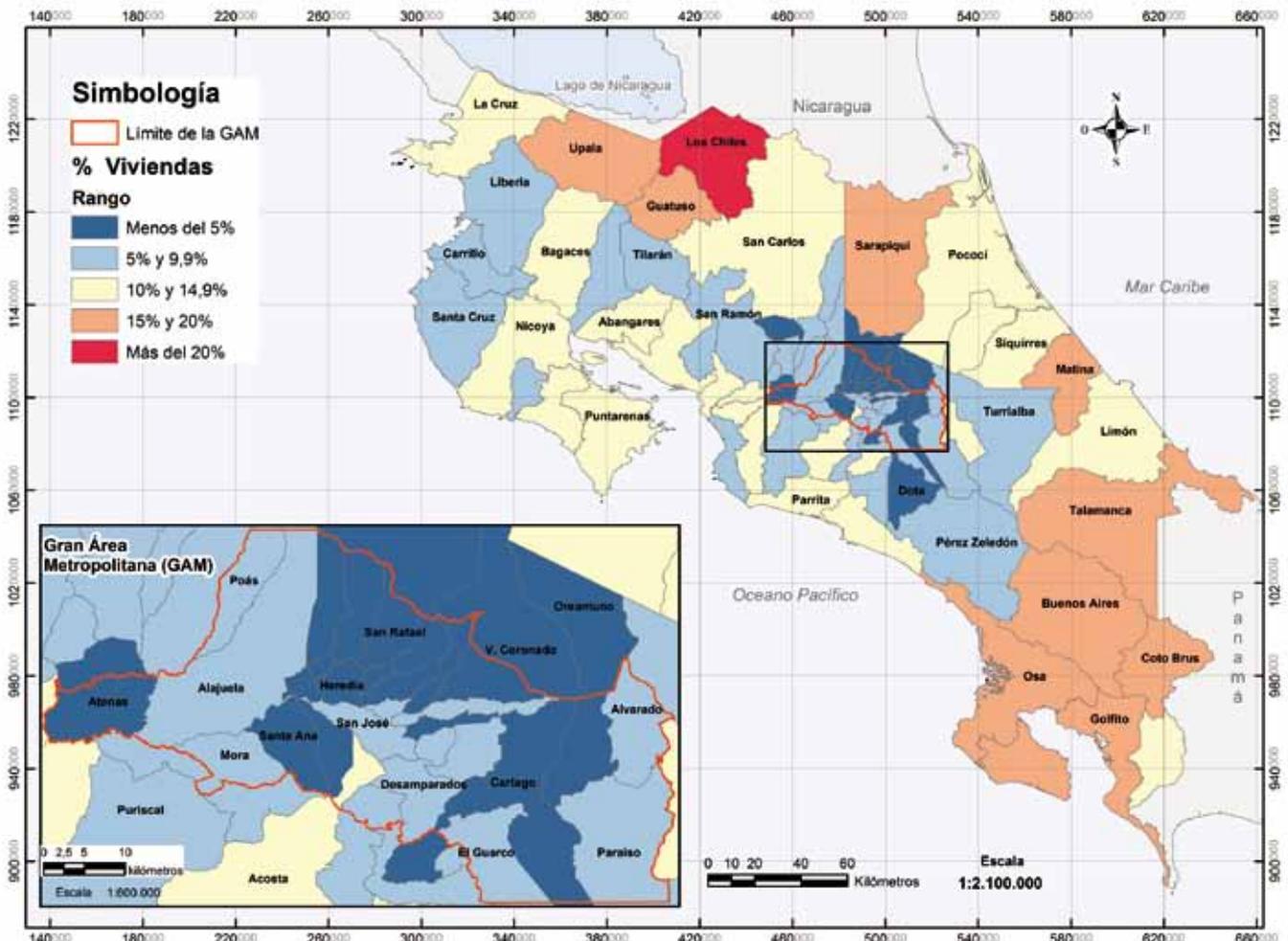
Un 5,2% de las viviendas individuales tiene problemas de hacinamiento²⁷. Las zonas rurales y las regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Pacífico Central son las más afectadas por esta situación. En seis cantones el porcentaje de hacinamiento más que duplica el promedio nacional: Los Chiles, Talamanca, Garabito, La Cruz, Matina y Upala.

Las viviendas identificadas como precarias²⁸ sumaron 16.019 unidades en el 2011, 2.082 menos que en el Censo del 2000. Representan el 1,9% de las viviendas individuales ocupadas. Los asentamientos en precario siguen estando concentrados en las zonas urbanas, pero en un porcentaje aun mayor que el reportado en el año 2000 (88,4% versus 67,7%). En la GAM se registraron 11.346 viviendas de este tipo (70,8%), sobre todo en los cantones de San José y Alajuelita (una de cada tres). Otros cantones con elevada incidencia de asentamientos precarios son Bagaces, Garabito y Esparza.

En cifras absolutas, los cantones con mayores aumentos de unidades en precario entre 2000 y 2011 fueron Goicoechea (298 viviendas más), Cartago (165), Garabito (130) y Curridabat (123). Por el contrario, las mayores disminuciones se dieron en Esparza (393 viviendas menos), Limón (-364), Turrialba (-328), Siquirres (-249) y Desamparados (-246). En este grupo la tendencia observada es congruente con la política del Banhvi, de dar

MAPA 2.3

Porcentaje de viviendas en mal estado, por cantón. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con información del Censo de Población y Vivienda del 2011 y de ProDUS-UCR.

prioridad a Limón en la entrega de bonos de vivienda. En los últimos años esta provincia ha recibido entre el 15% y el 20% del total de subsidios.

A pesar de las altas coberturas nacionales en la provisión de servicios domiciliarios básicos, aún hay zonas -sobre todo rurales y fronterizas- que reciben una atención deficiente. Un ejemplo de ello es la procedencia del agua que consumen los hogares: si bien a nivel nacional los acueductos suplen de este líquido al 93,1% de las viviendas, la cifra baja al 78,5% en el área rural. En más del 15% de las casas de Buenos Aires, Talamanca, Dota y Osa el agua procede de un río o quebrada.

El pozo es otro medio importante en Sarapiquí, Talamanca, Pococí, Los Chiles y Matina, ya que abastece a más del 20% de las viviendas.

En cuanto a la conexión del servicio sanitario, el 75,1% de las viviendas del país utiliza tanques sépticos y un 20,5% tiene alcantarillado sanitario. La suma de ambos grupos (95,6%) refleja un aumento de 4,4 puntos porcentuales en relación con el año 2000. El alcantarillado se concentra en la GAM, especialmente en los cantones de San José y Tibás, donde cubre el 80% de las viviendas, y en Goicoechea, Montes de Oca y Alajuelita, donde supera el 50%. El sistema de pozo

negro o letrina está presente en el 3% de las viviendas a nivel nacional, lo que representa una notable reducción frente al 8,6% registrado en el 2000. Este tipo de conexión se sigue utilizando en las zonas rurales fronterizas; así sucede, por ejemplo, en una de cada cuatro viviendas de los cantones de Talamanca, Los Chiles y La Cruz, y en una de cada seis en Buenos Aires y Upala.

La cobertura de electricidad alcanzó el 98,9% de las viviendas en el 2011, un aumento de 2,1 puntos porcentuales con respecto al 2000. Las 13.533 viviendas que carecen de este servicio se ubican, nuevamente, en cantones rurales

y fronterizos como Talamanca (16,3%), Buenos Aires (9,9%), Los Chiles (9,2%) y La Cruz (8,1%).

Habitantes de la GAM poseen más activos modernos que el resto

La tenencia de artefactos electrónicos modernos en las viviendas, en promedio, es relativamente baja y muestra una distribución desigual. Los mayores porcentajes se registran en las zonas urbanas, en especial de la GAM. Solo el 20,6% de las viviendas del país tiene televisor con pantalla de plasma o LCD, el 45,9% recibe televisión por cable o satélite, el 32,8% posee computadora de escritorio, el 27,1% tiene computadora portátil y el 33,5%

está conectado a Internet. Ahora bien, estos promedios nacionales esconden amplias diferencias geográficas. Las mayores brechas entre las zonas urbana y rural se observan en la tenencia televisión por cable o satélite (56,4% versus 17,2%, para una brecha de 39,2 puntos porcentuales), en conexión a Internet (40,5% versus 14,3%, para una brecha de 26,3 puntos) y en computadoras de escritorio (38,4% versus 17,2%, para una brecha de 21,2 puntos).

El mapa 2.4 muestra el porcentaje de viviendas que tienen conexión a Internet. Es evidente la concentración en la GAM, pues los quince cantones con mayor cobertura pertenecen a las provincias de San José y Heredia. Una

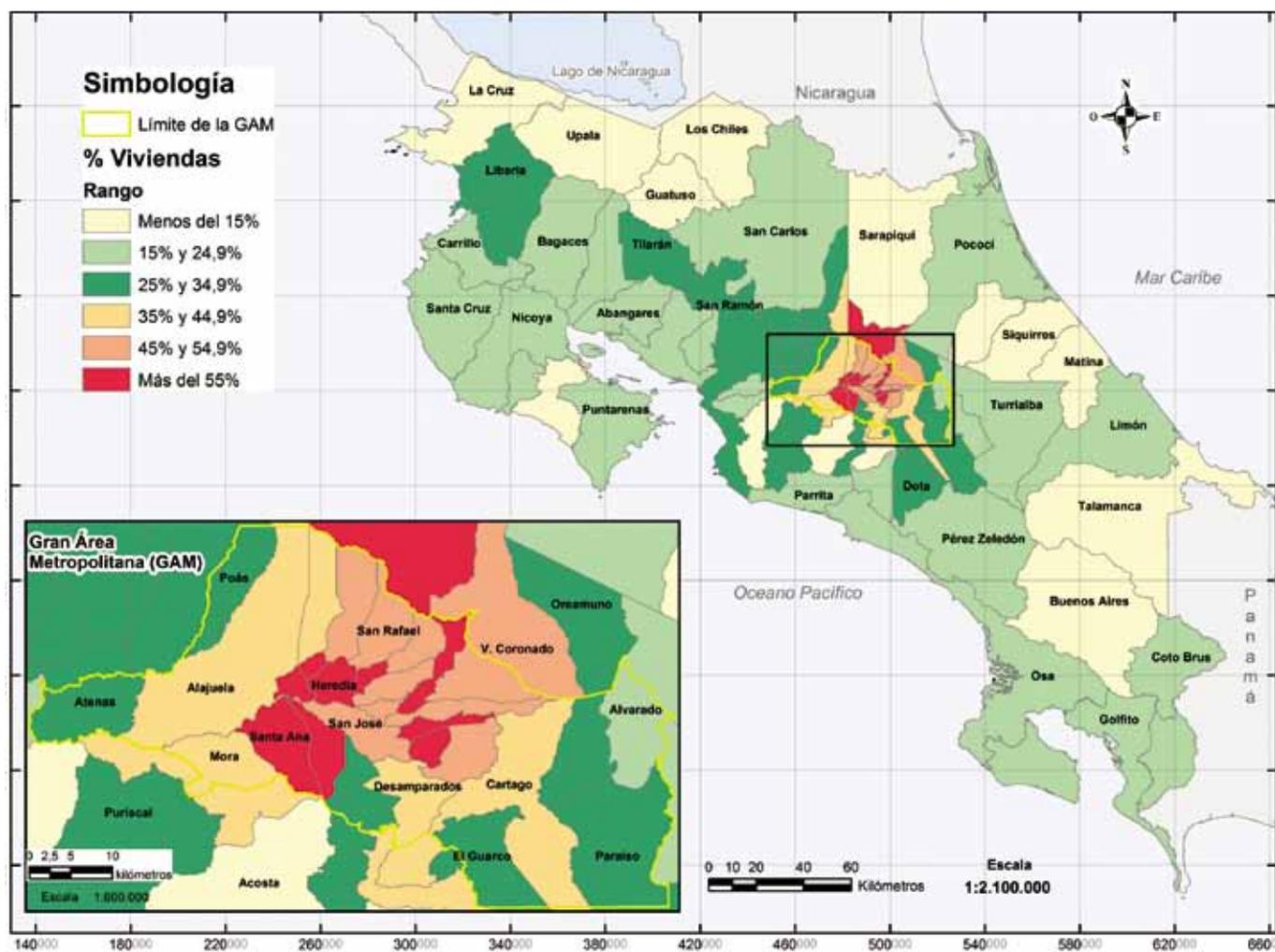
vez más, los cantones fronterizos y algunos costeros muestran los menores porcentajes. Esta tendencia consolida la distribución desigual, en términos geográficos, de activos que hoy en día se consideran claves para que las personas aumenten su productividad y puedan insertarse en empleos de mejor calidad y remuneración.

Se reactiva crédito hipotecario, con perspectivas moderadas para el 2012

Según datos del BCCR, el crédito total para vivienda otorgado por el sistema financiero creció un 15% entre 2010 y 2011. Esto refleja una importante reactivación del crédito hipotecario dirigido al sector privado, en especial

MAPA 2.4

Porcentaje de viviendas con conexión a Internet, por cantón. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con información del Censo de Población y Vivienda del 2011 y de ProDUS-UCR.

a estratos medios y altos. Cabe recordar que en los dos años previos esta actividad mostró tasas de crecimiento de un dígito, que en términos reales no superaban el 4% anual.

No obstante la reactivación crediticia, las perspectivas bancarias no son optimistas, y para el 2012 se prevé un crecimiento modesto. La banca comercial estatal, por ejemplo, ha anunciado una reducción del 20% en la cartera hipotecaria conjunta, debido, entre otras cosas, a una mayor concentración en la banca de desarrollo.

En términos de demanda, sigue predominando el crédito hipotecario en dólares. Este comportamiento se explica por la estabilidad que ha mostrado el tipo de cambio y por las menores tasas de interés de las operaciones en esa moneda. Por ejemplo, para un crédito a treinta años, la diferencia entre las cuotas mensuales de un préstamo en colones y uno en dólares puede ser superior a 200.000 colones en favor del segundo.

Los beneficios actuales del endeudamiento en dólares motivan a muchas familias que perciben ingresos en colones a solicitar préstamos en moneda extranjera. Sin embargo, es necesario tener cautela a la hora de asumir un crédito de este tipo, ya que las tasas de interés, y por ende las cuotas, dependen de la estabilidad del tipo de cambio. Cualquier evento macroeconómico que conduzca a una devaluación acelerada (superior al 10%, por ejemplo) tendría severos efectos sobre la estructura del gasto de los hogares que tienen ingresos en colones.

Ineficiencias en el Banhvi afectan la política de vivienda

En 2011 el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) formalizó 10.461 bonos de vivienda, por un monto de 69.048 millones de colones. La cantidad entregada disminuyó en un 2,4% con respecto al 2010, pero se mantuvo por encima de la cifra registrada en 2009 (9.642 bonos). El valor promedio del bono subió un 5% y fue cercano a 6,6 millones de colones. Los datos del 2011 reflejan la prioridad otorgada a las regiones Huetar Atlántica y Brunca, así como a la provincia de Cartago, las

jefas de hogar, los estratos de ingreso²⁹ 1 y 2 y las zonas urbanas. Sin embargo, un hecho preocupante es la caída de 44,4% en la entrega de bonos a la población indígena, que pasó de 1.110 a 617.

La Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre un conjunto de problemas de diversa índole que afectan la gestión del Banhvi y, por ende, la entrega de mayores y mejores soluciones de vivienda a los costarricenses. Algunos de esos problemas son de carácter institucional, y en particular se señala la ausencia de un sistema contable que brinde información sobre los gastos administrativos en que incurre la entidad, y que por ley están limitados al 2% de las colocaciones anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi). El Banco tampoco posee herramientas para sancionar a las entidades que cometen faltas en la tramitación del bono de vivienda. No se ejerce una adecuada vigilancia de los recursos públicos asociados al bono, por la carencia de controles que aseguren que los subsidios lleguen efectivamente a la población meta (CGR, 2011a y 2011c).

La CGR también señala problemas en la supervisión de obras, en detrimento de la calidad de los proyectos habitacionales financiados al amparo del Banhvi. La evaluación de cuatro proyectos (Emanuel Ajoy, Verolís, Bajo Tajares y Los Pioneros) halló deficiencias en la calidad de los materiales, en los sistemas de aguas negras, en el funcionamiento de secciones específicas de las viviendas y en las áreas de recreación, entre otras. Según el ente contralor, las principales falencias en la gestión de proyectos habitacionales se resumen en: i) mala calidad de los suelos, ii) escasa capacidad de los entes que fungen como contrapartes, iii) debilidad en los procesos de aprobación de prórrogas, iv) poco uso de protocolos de seguimiento sobre el avance de las obras (bitácoras), v) insuficiente labor de monitoreo de los fiscales de inversión contratados, vi) inadecuada rendición de garantías por parte de entidades autorizadas, desarrolladores y constructores, y vii) débil fiscalización del Banhvi como director del Fosuvi.

Si bien el Banhvi ha aplicado una serie de medidas (como mejorar el cobro de garantías, por ejemplo), está pendiente la implementación de un sistema contable que permita estimar los gastos administrativos y monitorear su evolución en el tiempo. También es necesario elaborar nuevos protocolos que incluyan parámetros para evaluar a las entidades que funjan como representantes del Banco en los proyectos habitacionales, y que establezcan los criterios para la supervisión y la aprobación de las obras, así como para la estimación de los fondos que se requieren para realizar una fiscalización eficiente.

Bono colectivo: en busca de un mejor entorno en las concentraciones de pobreza

El bono colectivo es un instrumento financiero creado con el objetivo de mejorar la calidad de vida en los asentamientos precarios, mediante la dotación o restauración de la infraestructura urbana y social³⁰. Asimismo, se busca propiciar la integración de esas comunidades a la ciudad, a través de la reorganización del espacio público y la articulación con otros programas del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (Banhvi, 2010).

Para ser elegible, la comunidad que aspire a recibir el bono colectivo debe cumplir con lo establecido por el Mivah y el Banhvi en el reglamento de operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (para asegurar que los recursos se destinarán a las familias objetivo) y precisar cuáles serán los aportes municipales³¹. Además se debe demostrar la factibilidad y viabilidad del proyecto, mediante estudios de ingeniería, de riesgo ante desastres y de impacto ambiental, económico, financiero y social.

Luego de tres años de operación, al 31 de enero del 2012 el programa de bono comunal o colectivo reportó un total de 26.430 familias beneficiadas (en proyectos terminados y en curso). A esa fecha se habían finalizado catorce proyectos y seis estaban en proceso de construcción o aprobación.

La continuidad de esta iniciativa no está libre de retos. En primer lugar, si

bien las iniciativas impulsadas hasta ahora se han desarrollado en comunidades con altos índices de pobreza, los criterios y procedimientos de selección no han sido claros y zonas como La Carpio, donde se ubica más del 15% de los tugurios del país, no tienen a su haber ningún proyecto amparado al bono colectivo. En segundo lugar, no se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación que confirme el impacto del bono en las áreas objetivo, en aspectos como saneamiento, infraestructura vial, energía, equipamiento básico y protección ambiental. Si bien el programa muestra saldos positivos en el número de beneficiarios, no se puede deducir que estos resultados automáticamente hayan generado mejoras en los rubros antes mencionados. En tercer lugar, el programa adolece de excesiva normativa y tramitomanía. Fuprovi (2010) critica el hecho de que para el desarrollo de los proyectos se debe cumplir con los mismos trámites que se aplican a las construcciones nuevas, siendo esta una iniciativa de naturaleza muy distinta.

Por otra parte, la introducción del bono colectivo no ha cambiado un dato básico: gran parte de los recursos del Fosuvi se sigue destinando a la producción de vivienda nueva y no al mejoramiento de barrios, de modo que se mantiene la tendencia histórica de favorecer la atención del déficit cuantitativo. Adicionalmente, existen dudas sobre la sostenibilidad financiera del programa; la CGR (2011a y 2011c) ha advertido que en repetidas ocasiones el Gobierno Central no ha transferido en su totalidad los recursos asignados al Fosuvi, lo cual podría debilitar la expansión del bono. Otras fuentes, como el llamado “impuesto solidario” no han generado la recaudación esperada. Por último, sigue vigente la crítica por la poca participación comunitaria en el diseño y ejecución de los proyectos.

Acceso a una vida libre de amenazas

Una condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y vivir la vida que valoran es que puedan desenvolverse en un entorno

libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. En Costa Rica este derecho fundamental ha sufrido retrocesos y hoy la sociedad es más violenta que una década atrás.

En el 2011 hubo buenas noticias en este ámbito, ya que se redujeron las tasas de delitos y de victimización con respecto al año anterior. La tasa de homicidios dolosos bajó por segundo año consecutivo y también descendieron los otros delitos contra la vida y contra la propiedad. No obstante, persistieron los elevados índices de violencia intrafamiliar, expresados en la cantidad de femicidios y de homicidios de padres contra sus hijos. Estos resultados se combinan con un dato preocupante: 5.895 personas pasaron a engrosar la población penitenciaria, 1.776 de ellas bajo el régimen institucional, es decir, en reclusión permanente.

Disminuye tasa de homicidios por segundo año consecutivo

Un nuevo descenso en la tasa de homicidios dolosos por 100.000 habitantes -que pasó de 11,2 casos en 2010 a 9,7 en 2011- marcó el segundo año consecutivo de resultados favorables en este indicador (gráfico 2.6). La tasa actual, sin embargo, se mantiene por encima del promedio de la última década (2001-2010), cuando se alcanzó un

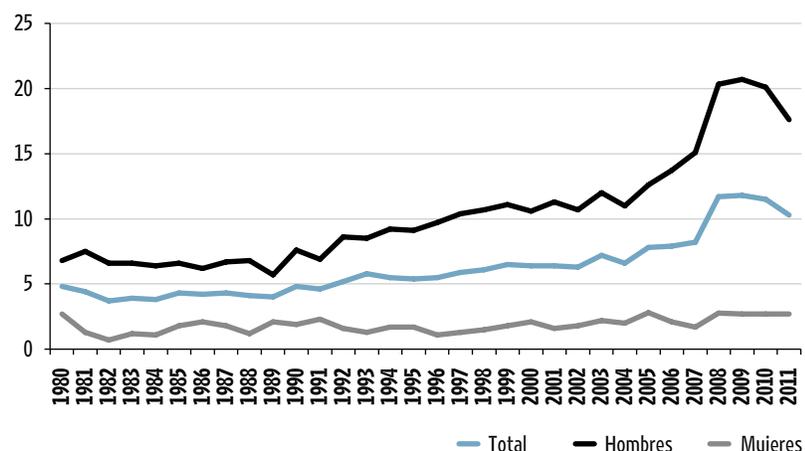
valor de 8,4. Entre 1995 y 2010 este indicador más que se duplicó, siguiendo una tendencia que se explica por el aumento de los homicidios contra hombres, que son los principales implicados en acciones delictivas como robos, narcotráfico y conflictos entre pandillas.

Los casos de delitos denunciados ante el Poder Judicial pasaron de 36.110 en 1985, a 220.684 en 2011. Si se considera el crecimiento de la población, la tasa de delitos reportados por 10.000 habitantes pasó de 273,7 en 1985, a 489,1 en el 2000 y a 515,4 en el 2010, año en que se registró la tasa más alta de las últimas décadas. En el 2011 la tasa se redujo a 478,1 casos por cada 10.000 habitantes. Por tipos de delito, entre 1985 y 2011 todas las tasas se multiplicaron: la de robos lo hizo 7,5 veces, la de agresión con arma y la de hurtos 2,4 veces, y la de violación 2,2 veces. La tasa de delitos relacionados con drogas (infracciones a la Ley de Psicotrópicos) se multiplicó 18,5 veces entre 1995 y 2011.

Como señalan el INEC y el PNUD, desde mediados de la década de los noventa se venía registrando un aumento significativo de la violencia patrimonial (robos), de la violencia contra la integridad de las personas (homicidios dolosos) y de las situaciones asociadas al narcotráfico. Esta tendencia se revirtió

GRAFICO 2.6

Tasa de víctimas de homicidios dolosos, por sexo (por 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.

en 2010 y 2011, cuando se observó un estancamiento y luego una reducción de los principales indicadores delictivos (INEC y PNUD-Costa Rica, 2011). No obstante, aún es temprano para saber -y difícil de predecir- si esta evolución positiva en la seguridad ciudadana será sostenible en los próximos años.

Persiste violencia contra las mujeres y los menores de edad

En el 2011 ocurrieron 40 femicidios³² en el país. Según la tipificación que establece el artículo 21 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres³³, en ese año hubo 12 casos de este delito, 2 más que en el 2010; en 11 de ellos estuvo involucrado el concubino de la víctima. Bajo los términos definidos en la Convención de Belem do Pará³⁴, se reportaron 28 femicidios, 8 más que en 2010. Por tercer año consecutivo la causa más común fue el ataque sexual, que produjo 15 homicidios contra mujeres, 3 de ellas menores de edad. Casi el 30% las víctimas había solicitado medidas cautelares contra sus agresores. Aproximadamente dos de cada tres asesinatos tuvieron lugar en San José (32,5%) y Limón (30%). En San José predomina el ataque del concubino, mientras en Limón prevalece el ataque sexual.

El Inamu ha reconocido que las instituciones tienen dificultades para coordinar acciones efectivas en materia de violencia intrafamiliar y contra las mujeres (Román y Morales, 2011). Los avances en la discusión y visibilización del tema como un serio problema nacional, así como en la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos para combatirlo, han sido insuficientes.

En cuanto a las personas menores de edad, en 2011 el número de homicidios cometidos por los progenitores (padre y madre) contra sus hijos e hijas fue de 14, la misma cantidad reportada en el 2010 y la más elevada de la última década. De los casos ocurridos en 2011, 12 fueron contra menores de 5 años y 2 contra niños de 5 años o más. En 2010, al igual que en los nueve años anteriores, se determinó con claridad que las madres fueron las responsables de los asesinatos. En 2011, en cambio, la mitad

de los casos fueron perpetrados por los padres. Otro dato relevante es la participación de 45 menores de edad como autores en casos de asesinato, lo que representa el 10,6% del total de homicidios registrados en el año bajo análisis.

Por otra parte, entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011 la población penitenciaria del país creció en 5.895 personas³⁵, de las cuales 1.776 entraron al régimen institucional, es decir, se mantienen recluidas en forma permanente. Estas cifras convierten al 2011 en el año que ha contabilizado la mayor cantidad de personas en esta condición (un total de 25.242, con 12.154 de ellas en el régimen institucional), al mostrar un crecimiento de 15,8% con respecto al 2010. Resulta preocupante la creciente participación de adolescentes en diversos delitos. El número de jóvenes recluidos bajo el programa nacional de atención a la población penal juvenil creció un 27,9%, y alcanzó un total de 600 a diciembre de 2011 (Ministerio de Justicia y Paz, 2011 y 2012).

Cae tasa de victimización, según encuestas de hogares

Las encuestas de hogares de 2008 y 2010 incluyeron un módulo sobre victimización³⁶, cuyos resultados fueron publicados por el INEC y el PNUD en 2011. En ellos se observa que la cantidad de hogares que fueron víctimas de algún delito se redujo de 28% en 2008, a 20,2% en 2010. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en el primero de esos años la información fue recogida por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHMP 2008) y en el segundo por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010). El paso de una encuesta a otra implicó la introducción de una serie de ajustes metodológicos -reseñados ampliamente en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*- que hacen que estas cifras no sean estrictamente comparables.

Los datos del 2010 revelan que 255.888 hogares sufrieron al menos un evento de victimización. Los delitos más frecuentes -y con menores porcentajes de reducción- siguen siendo el asalto o robo fuera de la vivienda (8,2% de los casos) y el robo en la vivienda

(6%). La persistencia de estos eventos podría estar evitando que disminuya la sensación de inseguridad en los hogares del país. Entre 2008 y 2010 se produjo una caída en casi todos los delitos, con excepción del robo de vehículos.

Las regiones Central y Huetar Atlántica tienen las cifras más altas de victimización, mayores al 20% de los hogares, mientras que la Chorotega, la Brunca y la Huetar Norte tienen porcentajes que rondan el 13%. La región Pacífico Central es un caso intermedio, con una incidencia del 17,6%.

Hay una relación positiva entre el nivel de ingreso y la tasa de victimización. Así, mientras uno de cada siete hogares del primer quintil (el de menores ingresos) reporta haber sido víctima de la delincuencia, en el quinto quintil lo hace uno de cada cuatro hogares. En todo caso, los datos indican que entre 2008 y 2010 las tasas de victimización disminuyeron en todos los quintiles (INEC y PNUD-Costa Rica, 2011).

Por su parte, la denuncia ante las autoridades sigue siendo baja: 23,7% de los casos. El robo de automóviles (74,7%) es el evento más reportado, y en el extremo opuesto se ubican los casos de agresión (27,7%).

Sector público atiende mayor proporción de personas por adicciones

Es difícil determinar el número total de consumidores de drogas que existen en el país. Según datos del IAFA, de los hospitales públicos y privados y de organizaciones no gubernamentales, la población sometida a tratamientos contra adicciones ascendió a unas 310.000 personas por año en el período 2006-2009, casi 87.500 más que al inicio de la década. Este grupo representa alrededor del 7% de la población nacional. Los pacientes adictos atendidos por las entidades públicas pasaron de siete de cada diez a principios del decenio anterior, a ocho de cada diez en la actualidad (Rodríguez, 2012).

La prevalencia de colegiales que consumen drogas se mantuvo sin cambios relevantes en la mayoría de drogas entre 2006 y 2009, según los datos de la Encuesta Nacional sobre Consumo

de Drogas (cuadro 2.7). Los miembros de este grupo son muy vulnerables a la influencia de otras personas, que los inducen a probar o consumir regularmente algún tipo de sustancia nociva, ya sea legal o ilícita.

Aumenta presupuesto para seguridad ciudadana, pero disminuye capacidad de ejecución

El presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) pasó de representar un 0,5% del PIB a inicios del 2000, a 0,8% en el 2011, como parte de una tendencia de aumento sostenido que se observa desde 2006 (gráfico 2.7). No obstante, hay problemas para utilizar los recursos presupuestados, como demuestra el hecho de que el gasto efectivamente realizado disminuyó del 95,2% en 2000, al 84,5% en 2011, el valor más bajo de la última década. De esta forma, mientras el presupuesto del 2011 representó -como se dijo- un 0,8% del PIB, su ejecución apenas llegó al 0,6%. Aun cuando esta diferencia es

significativa, el monto asignado a seguridad ciudadana es mayor al promedio gastado entre 2005 y 2008, que nunca superó el 0,5% del PIB.

El crecimiento en el presupuesto del MSP se ha concentrado en la creación de plazas policiales, promesa de campaña de los dos últimos gobiernos³⁷, complementada con la dotación del equipo necesario para el desempeño de labores (armas, chalecos, etc.). Pese a esto, la participación del rubro de “remuneraciones” se ha reducido en términos porcentuales, mientras que las partidas de “materiales y suministros” y “bienes duraderos” se han incrementado de manera notable, lo que muestra un especial interés en la adquisición de equipo operativo, así como de vehículos para el trabajo policial. El rubro “salarios” representó tres cuartas partes del gasto del Ministerio en 2011, en contraste con el 83% de 2006. La compra de materiales aumentó del 6,9% al 11,5% del gasto en el mismo período (Rodríguez, 2012).

Uno de los factores que más inciden en la subejecución presupuestaria es la significativa cantidad de plazas que, habiendo sido creadas, aún no son ocupadas. Si bien el número de policías ha crecido en los últimos años, todavía está lejos de la cobertura que existía en los años ochenta. Un estudio reciente determinó que “desde el año 1985 la cantidad de policías por cada 100.000 habitantes disminuyó de 321,5 a 279,5 en el 2009, con un mínimo de 217 en 1999” (Programa de Estudios Fiscales-UNA, 2011). La cifra de puestos policiales vacantes se ha incrementado en forma sostenida desde los 2.206 reportados en 2004, a 3.642 en 2007 y a 4.521 en 2011. Esto implica que en la actualidad una de cada tres plazas presupuestadas en el MSP está desocupada.

El problema con el recurso humano policial es su alta rotación, pues en virtud de los bajos salarios³⁸ los oficiales entrenados tienden a buscar otras opciones laborales, incluso en empresas de seguridad privada. Esta inestabilidad ha provocado una gran movilidad del personal contratado, situación que, además de explicar en parte las diferencias entre los recursos presupuestados y los ejecutados, impone dificultades a la gestión policial. Por ejemplo, las regiones Brunca, Chorotega y Limón (según la distribución regional del MSP³⁹) han sufrido constantes variaciones en el

CUADRO 2.7

Prevalencia de consumo activo de drogas^{a/} en estudiantes de secundaria

(tasas por mil habitantes)

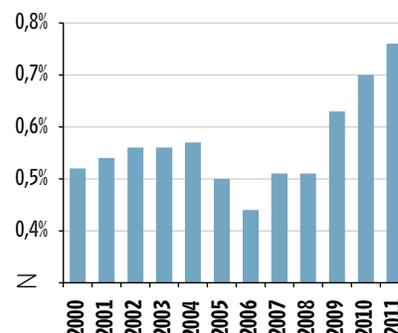
Indicador	2006	2009
Prevalencia de alcohol	18,9	20,8
Hombres	18,6	21,2
Mujeres	19,2	20,2
Prevalencia de cocaína	6,8	6,4
Hombres	9,3	9,8
Mujeres	4,4	3,0
Prevalencia de disolventes volátiles (inhalables)	20,0	23,0
Hombres	30,1	36,6
Mujeres	10,1	9,2
Prevalencia de marihuana	2,3	3,6
Hombres	2,9	4,7
Mujeres	1,6	2,4
Prevalencia de crack	5,2	3,8
Hombres	7,3	6,9
Mujeres	3,2	0,7
Prevalencia de tabaco	8,5	8,7
Hombres	10,0	9,5
Mujeres	7,2	7,7

a/ Proporción de personas que consumieron drogas durante los últimos treinta días.

Fuente: IAFSA, 2011.

GRAFICO 2.7

Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública como porcentaje del PIB



Fuente: Rodríguez, 2012, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

personal asignado, lo que entorpece los esfuerzos por combatir el incremento de la inseguridad ciudadana y, por ende, constituye un obstáculo para la aspiración de disfrutar una vida libre de amenazas (Rodríguez, 2012).

Con base en la distribución regional que utiliza el MSP para este Informe se calculó el índice de cantidad de policías por región para el período 2001-2011. Los resultados muestran que, de cada cien policías que se tenían en el 2001, en el 2011 la disponibilidad cayó a 46 en la región Norte, 80 en la Brunca y 98 en Heredia. San José mantuvo una cantidad similar de efectivos en todo el período. En las demás regiones este personal aumentó.

Otro recurso importante para combatir la inseguridad es el transporte. La información disponible revela que, a pesar del aumento en la cantidad de vehículos policiales, alrededor de una cuarta parte de ellos suele estar fuera de servicio. En 2011 el parque vehicular del MSP creció en un 4,6%, pero las unidades en mal estado lo hicieron en un 5,8%. Los mayores problemas en este ámbito se presentan en las regiones Pacífico Central y Chorotega.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCESO A UNA VIDA LIBRE DE AMENAZAS, véase Rodríguez, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Acceso a ingreso digno

El desarrollo humano empieza por la satisfacción de las necesidades materiales de las personas (Anand y Sen, 2000). Para ello, las familias deben generar un ingreso suficiente para vivir con dignidad. El trabajador debe desempeñarse en un entorno que le genere empleo decente y una remuneración justa, y en un mercado que no discrimine por motivos de sexo, edad, condición socioeconómica, o alguna otra particularidad individual.

En el año 2011 la fuerza de trabajo de Costa Rica creció en alrededor de 100.000 personas, de las cuales unas 87.000 encontraron empleo, pero también se incrementó el número de personas

desempleadas, en cerca de 15.000, tal como se analiza en el capítulo 3 de este Informe. Esto originó un aumento en la tasa de desempleo abierto (de 7,3% a 7,7% entre 2010 y 2011). Los grupos más afectados fueron, nuevamente, las mujeres, las personas jóvenes y los sectores más pobres y vulnerables. El ingreso promedio de los hogares creció en términos reales, pero favoreció en particular a los dos quintiles de mayor ingreso, mientras que los ubicados en la base de la pirámide vieron caer sus ingresos.

Dinamismo del mercado laboral no mejora las condiciones para las mujeres y las personas pobres

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2011 el mercado laboral creó 87.366 nuevos empleos, lo que representa un aumento de 4,6% con respecto al año previo, en un contexto de moderado crecimiento de la producción (4,2%). Ese resultado se podría considerar muy elevado, pero no es un caso excepcional en años recientes: en 2001 el empleo se incrementó en 97.268 personas, con un crecimiento del PIB de apenas 1,1%. La tasa neta de participación laboral también aumentó entre 2010 y 2011 (del 59,1% al 60,7%), y generó presiones que elevaron el desempleo, del 7,3% al 7,7% (en el capítulo 3 de este Informe se ofrecen más detalles sobre este tema).

La composición del mercado laboral por sexo y región muestra que las mujeres constituyen el 38% de la PEA y tienen un mayor peso relativo en la región Central. En las regiones periféricas su participación es más limitada; la Brunca y la Chorotega tienen las menores opciones de inserción laboral femenina (Arias y Sánchez, 2012).

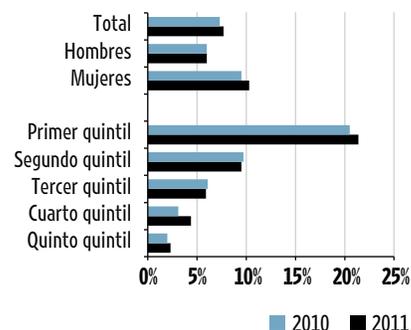
Si bien la tasa neta de participación laboral creció más entre las mujeres (de 43,5% en 2010 a 45,7% en 2011) que entre los hombres (75,9% a 76,8%), los efectos adversos del desempleo fueron más visibles para las primeras, como ha sucedido en el pasado. La tasa de desempleo abierto masculino no varió en 2011 (6%), pero la femenina pasó de 9,5% en 2010 a 10,3%. Como es de esperar, a menor condición socioeconómica,

mayor desempleo (gráfico 2.8), y es por ello que esta tasa es muy elevada entre las personas que forman parte de hogares en pobreza extrema (más de 30%), pero se reduce a medida que aumenta el ingreso per cápita de los hogares, hasta niveles inferiores al 4% en los miembros de hogares de los deciles noveno y décimo. La tasa de desempleo de los hogares del primer quintil (20% más pobre) es diez veces mayor que la del quinto quintil: 21,4% y 2,3%, respectivamente.

En el 2011 el ingreso laboral promedio de los ocupados⁴⁰ se incrementó en términos reales un 2,8%, con lo cual este indicador retomó la senda de crecimiento que había mostrado en años previos. El ingreso promedio de los hogares⁴¹ también se elevó en términos reales entre 2010 y 2011 (2,6%). Por su parte, los ingresos no laborales, que históricamente se habían mantenido sin cambios significativos, registraron un primer aumento en 2007, por efecto, sobre todo, del incremento en el monto y número de las pensiones del régimen no contributivo, así como de la expansión del programa “Avancemos”. Como porcentaje del ingreso familiar total, estos ingresos pasaron de representar un 16,2% en 2009, a más del 18% en 2010-2011.

GRAFICO 2.8

Tasas de desempleo abierto, por sexo y quintil de ingreso. 2010 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

Igualdad de oportunidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Desde un plano normativo, la expansión de las capacidades debe ser acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad y lugar de residencia, son aspectos que se analizan en este Informe y que están estrechamente relacionados con el desempeño del país en materia de desarrollo humano.

Los resultados observados en el 2011 muestran que Costa Rica ha retrocedido en el ámbito de la igualdad de oportunidades y capacidades. El estancamiento de la pobreza (en uno de cada cinco hogares) se traduce en un aumento en el número de personas pobres, pues la población total sigue creciendo, y la desigualdad en la distribución del ingreso continúa incrementándose, cualquiera que sea la forma de medirla. Asimismo, las brechas en cobertura y logro educativo entre regiones, la prevalencia de mayores niveles de pobreza entre niños y las diferencias en el mercado laboral no solo permiten entender mejor el fenómeno de la creciente desigualdad, sino que esbozan perspectivas poco halagüeñas de que la tendencia se revierta en los próximos años.

Creciente desigualdad en la distribución del ingreso

Como se documentó en el Decimoséptimo Informe, las estimaciones de desigualdad en la distribución del ingreso⁴² realizadas a partir de la Enaho 2010, y con los ajustes metodológicos aplicados para el período 1987-2009, revelaron que la concentración del ingreso en el país era mucho mayor de lo que se creía. El gráfico 2.9 ilustra la evolución del coeficiente de Gini desde 1987, y muestra que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron

en 2001 y 2009. En 2011 el valor fue de 0,515, cifra que representa un aumento de 0,007 puntos porcentuales con respecto al 2010 y es la tercera más alta del período (aunque los resultados de 2010 y 2011 no son estadísticamente comparables con los de años anteriores).

Asimismo, la distribución de los ingresos entre los hogares presenta una clara concentración en los grupos de altos ingresos. La relación entre el primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico) aumentó de 16,7 veces en 2010 a 18,2 veces en 2011, reforzando así los resultados obtenidos en el coeficiente de Gini.

Este aumento de la desigualdad ocurre en un contexto de crecimiento de los ingresos promedio, es decir, en una época de buen desempeño económico. En 2011 el ingreso promedio de los hogares ascendió a 859.974 colones, un 1,7% más que en 2010 (cuadro 2.8). En términos per cápita el incremento fue mayor: 4,9%. Por zona de residencia, el ingreso de los hogares urbanos aumentó en 3,5% y en los rurales se redujo en 3,6%. Este comportamiento se explica porque la mejora de los ingresos no se distribuyó de manera equitativa:

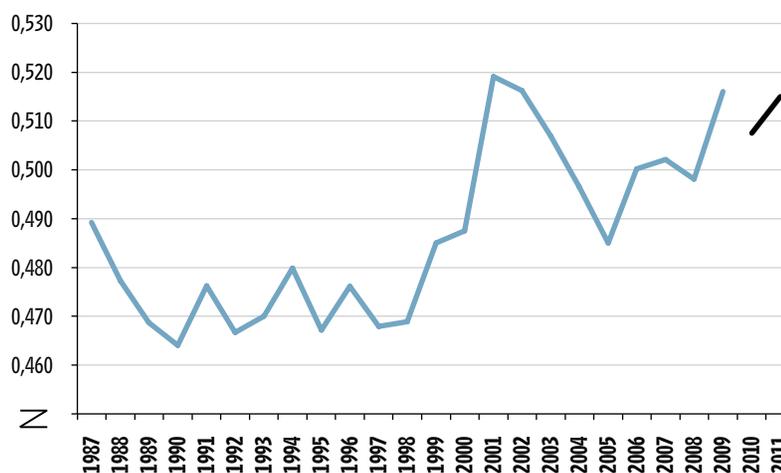
los hogares más ricos concentraron el beneficio, mientras que los más pobres vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba cuando se analizan los datos por quintiles: los ingresos disminuyeron un 7,2% en los hogares del primer quintil, pero aumentaron un 1,2% en los del quinto.

Región Brunca: la más desigual del país

El aumento de la desigualdad en el último año ocurrió en las zonas urbanas, donde el coeficiente de Gini pasó de 0,489 en 2010 a 0,501 en el 2011. En el área rural más bien disminuyó, de 0,502 a 0,490. En términos de regiones, la principal conclusión es que en Costa Rica hay unas regiones claramente más desiguales que otras (gráfico 2.10). En 2011 cuatro de ellas registraron coeficientes de Gini similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central; la región Brunca destacó como la más desigual del país, seguida por la Chorotega, ambas con niveles superiores al promedio nacional. En relación con el 2010, la desigualdad se incrementó en

GRAFICO 2.9

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita. Los cálculos de 2010 y 2011 se realizaron con el ingreso per cápita neto ajustado y no son estrictamente comparables con los años anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y Enaho, del INEC.

CUADRO 2.8

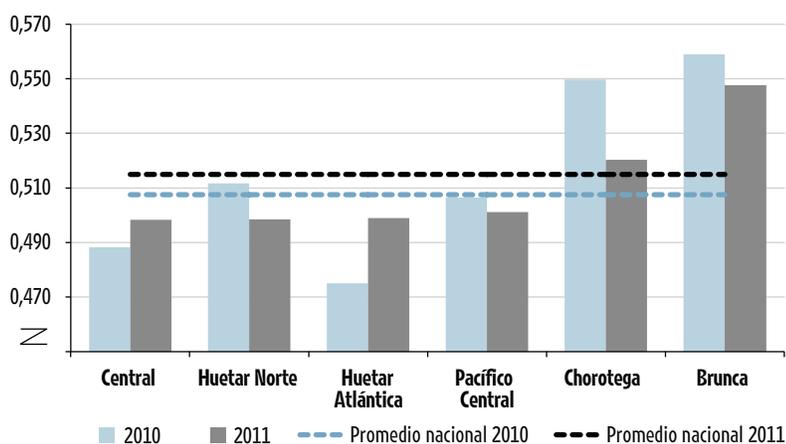
Promedio del ingreso real del hogar^{a/}, por quintil de ingreso per cápita

	2010	2011	Cambio anual
Primer quintil	200.680	186.265	-7,2
Segundo quintil	385.462	381.834	-0,9
Tercer quintil	609.699	611.837	0,4
Cuarto quintil	900.916	962.988	6,9
Quinto quintil	2.132.321	2.157.397	1,2
Total de hogares	846.000	859.974	1,7

a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflatados con el IPC, base julio del 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

GRAFICO 2.10

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}, según región

a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita neto ajustado.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y Enaho, del INEC.

dos regiones: la Huetar Atlántica -con el mayor crecimiento- y la Central. La reducción más significativa se dio en la región Chorotega, aunque, como se dijo, es una de las más desiguales del país. La concentración del ingreso también decreció en la Huetar Norte y la Brunca.

Las disparidades en el ingreso de las familias por quintiles son visibles tanto entre regiones como dentro de ellas. A nivel interregional, la Brunca muestra los dos ingresos más bajos (primero y segundo quintiles) y los dos

más altos (quintiles cuarto y quinto), lo que la convierte en la región más desigual del país, como ya se mencionó. Los ingresos del quinto quintil son 15,1 veces superiores a los del primero, en contraste con la cifra de 11,3 veces que se registra en las regiones Central y Huetar Norte. Desde el punto de vista intrarregional, las brechas son mayores en el primer quintil y, en menor grado, en el quinto. Por ejemplo, una familia del primer quintil de la región Central recibe un ingreso que es 31,7% mayor al ingreso que recibe una familia del

mismo quintil en la región Brunca. En el estrato superior, es decir, en el quinto quintil, una familia promedio de la región Brunca obtiene ingresos que son superiores en un 12% a los de la familia de mayor ingreso de la región Huetar Norte (Arias y Sánchez, 2012).

La pobreza se mantiene estancada, por lo que crece el número de personas pobres

En 2011 la pobreza afectó al 21,6% de los hogares de Costa Rica y fue similar a la reportada en 2010: 21,3%. En pobreza extrema la tendencia fue la misma, es decir, se registró un porcentaje ligeramente superior en el 2011 que en el año previo (6,4% versus 6,0%). Esto significa que prevalece el estancamiento que se viene observando desde 1994, pues durante diecisiete años, con excepción de 2007 y 2008, la incidencia se ha mantenido en 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en 6%, más o menos un punto porcentual (gráfico 2.11). La reducción en 2007 y 2008 fue resultado de un crecimiento alto y sostenido de la producción (8,8% en 2006 y 7,9% en 2007), el empleo y los ingresos laborales, que además fue acompañado por una política social selectiva -las pensiones no contributivas- bien focalizada y con un monto de transferencia y un número de beneficiarios suficientemente elevados como para tener un impacto en la pobreza. En las últimas dos décadas, las tasas de crecimiento promedio del PIB han sido de poco más de un 4%, semejantes al promedio de 2010 y 2011; esto permite suponer que, por sí solo, el crecimiento económico no basta para reducir la pobreza. Además, el impacto de las pensiones no contributivas ha disminuido con el tiempo (Sauma, 2012).

Es claro entonces que el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la pobreza, aunque ésta tampoco se ha incrementado de manera significativa. No obstante, por efecto del crecimiento de la población, el total de hogares en situación de pobreza sí ha tenido aumentos considerables en los últimos años. La estimación a partir de la Enaho 2010 mostró que en

ese año el número de hogares pobres alcanzó los valores más altos desde 1990: 274.616 en pobreza total y 77.365 en pobreza extrema. En 2011 estas cifras siguieron creciendo: a 287.367 y 85.557, respectivamente. Este fuerte incremento tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales, en especial las dirigidas a las personas pobres, pues sus metas deben ser ampliadas. En ausencia de recursos adicionales para los programas sociales selectivos, es recomendable profundizar la focalización hacia los hogares en pobreza extrema.

Se empobrecen las zonas urbanas

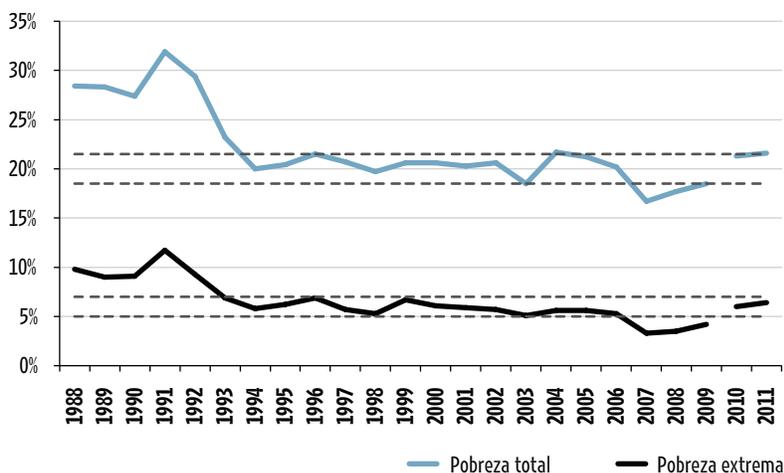
El comportamiento de la pobreza en 2011 se caracterizó por un crecimiento sustancial en la zona urbana y una leve disminución en la rural. En efecto, luego de registrar un 18,3% en 2010, la pobreza urbana ascendió a 19,1% en el año bajo análisis. En cambio, la pobreza rural cayó del 26,3% al 26% de los hogares. La pobreza extrema mostró un comportamiento similar: aumentó de 4,2% a 4,9% en la zona urbana, pero se mantuvo sin cambios en la rural. A raíz de esta situación, la diferencia entre ambas zonas en cuanto a la incidencia de la pobreza se redujo, de 8,0 a 6,9 puntos porcentuales.

También hubo variaciones en la distribución de los hogares pobres por zona. En 2010 el 54,1% de los hogares pobres y el 44,3% de los pobres extremos se ubicaban en el área urbana, pero en 2011 esos porcentajes pasaron a ser 55,5% y 47,6%, respectivamente; es decir, aumentó la participación de los pobres urbanos en el total de pobres, de forma consistente con la variación en la incidencia (Sauma, 2012).

Las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte fueron las más perjudicadas. En ambos casos, la pobreza total y la extrema crecieron de forma simultánea, lo que conllevó un aumento de su participación en el total de hogares pobres del país. En general, los datos de la Enaho 2011 indican que se mantiene una estructura de incidencia de la pobreza similar a la de años anteriores, con tres categorías claramente diferenciadas (gráfico 2.12).

GRAFICO 2.11

Incidencia de la pobreza en los hogares^{a/}

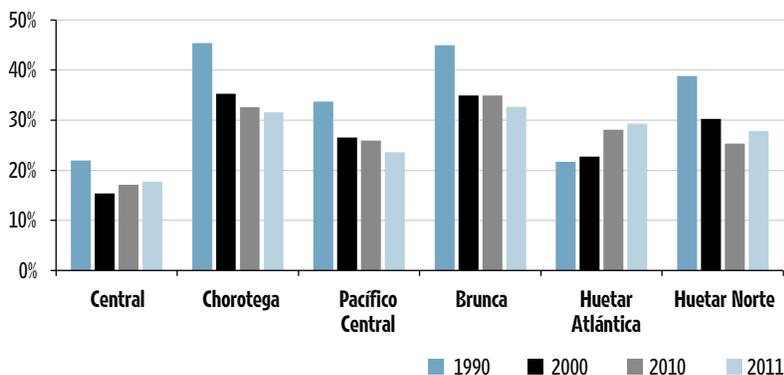


a/ Las estimaciones de 1990-2009 no son comparables con 2010 y 2011, debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

Fuente: Sauma, 2012, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza, por región de planificación



a/ Las estimaciones de 1990 y 2000 no son comparables con 2010 y 2011, debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

Fuente: EHPM y Enaho, del INEC.

En la primera se ubican las regiones Brunca y Chorotega, con las tasas más altas (32,7% y 31,6%), seguidas por la Huetar Atlántica (29,3%) y, un poco más de lejos, por la Huetar Norte (27,8%). La segunda categoría corresponde a la región Pacífico Central, donde la pobreza alcanzó al 23,6% de las familias. Y por último está la región Central, que muestra la menor incidencia, 17,7%, lo cual significa que una de

cada seis familias ha caído por debajo de la línea de pobreza. De este modo, el nivel de pobreza en la región Brunca casi duplica el observado en la Central (Sauma, 2012).

Con respecto al 2010, la pobreza mostró reducciones en las regiones Brunca y Chorotega -las más pobres del país-, así como en la Pacífico Central. En las dos primeras la incidencia cayó 2,2 y 1,0 puntos porcentuales, respectivamente,

y 2,3 puntos en la tercera. Por el contrario, las regiones Central (0,6 puntos), Huetar Atlántica (1,2 puntos) y Huetar Norte (2,5 puntos) vieron desmejorada su situación con respecto al 2010.

Los datos de pobreza extrema reflejan patrones preocupantes para ciertas regiones que muestran tendencias contrapuestas. En la Pacífico Central, como ya se mencionó, la pobreza total bajó (2,3 puntos), pero al mismo tiempo la pobreza extrema creció (1,8 puntos), de manera tal que se obtuvo un resultado mixto: mientras un conjunto de hogares salió de la pobreza, el grupo que vive en las peores condiciones se amplió. En el caso de la Huetar Atlántica, el aumento de 1,6 puntos en la pobreza extrema agravó el deterioro generalizado que sufrió la región en el 2011.

Con una perspectiva de largo plazo, los resultados del bienio 2010-2011 interrumpen las tendencias de reducción de la pobreza que venían mostrando las regiones Chorotega, Huetar Norte y, en menor medida, Brunca. Por el contrario, se afianzó el patrón de incremento de la pobreza en la Huetar Atlántica. Además, los datos de las Enaho muestran que las regiones Central, Huetar Norte y Huetar Atlántica aumentaron su peso relativo en el total de hogares pobres. La distribución de los hogares en pobreza extrema también se alteró, en detrimento de la posición que en el 2010 tuvieron la Pacífico Central, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte (Sauma, 2012).

Brecha y severidad alcanzan valores elevados

Si bien la pobreza se mantiene estancada para el país en su conjunto, otros indicadores en este ámbito mostraron un claro deterioro: tanto la brecha⁴³ como la severidad⁴⁴ tuvieron movimientos negativos. Dicho en forma sucinta, el comportamiento de estos indicadores revela que en la población pobre se replicó la tendencia de creciente desigualdad que exhibe el país en general. En 2011 la brecha de pobreza registró el segundo valor más alto desde 1994, y la severidad alcanzó el máximo reportado desde esa fecha. Esto significa que la situación de los pobres fue peor en el 2011 que en años

anteriores, hecho que debe ser tomado en cuenta por las autoridades encargadas de la política social. Además, la situación es especialmente grave para los pobres rurales (Sauma, 2012).

En 2009 la proporción de hogares vulnerables a caer en la pobreza (esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma) fue de 12,4% lo que, sumado al porcentaje de hogares que ya vivían en esa situación, daba como resultado un 30,9%. En 2010 la vulnerabilidad creció a 13,4% y en 2011 mostró una reducción de 1,1 puntos porcentuales. De manera conjunta, el nivel de pobreza y vulnerabilidad del 2011 (33,9%) fue un tanto inferior al de 2010 (34,7%), aunque el cambio no es estadísticamente significativo.

El indicador de vulnerabilidad -que mide cuánto se acercan o se alejan de la pobreza los hogares vulnerables- bajó de 0,832 en 2010, a 0,822 en 2011. Estos valores indican que, ante cambios en la situación económica que afecten los ingresos de los hogares, muchos de ellos muy probablemente caerán en pobreza (Sauma, 2012).

Menores de 12 años: los más pobres del país

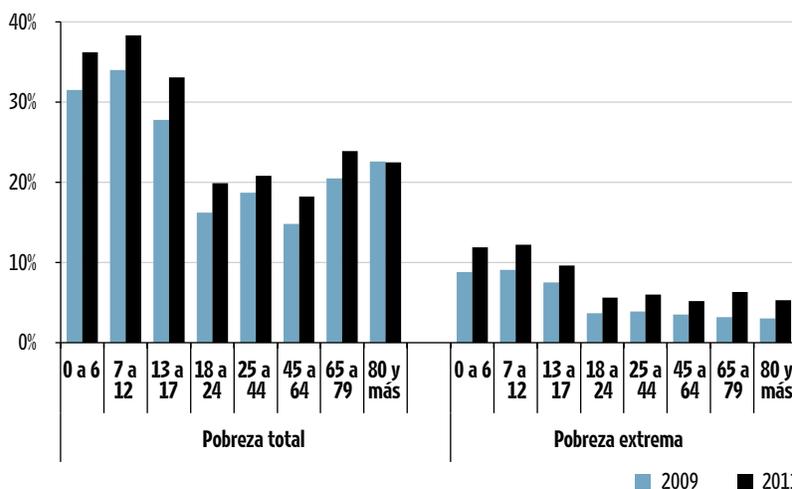
Entre 2009 y 2011 la pobreza creció en todos los grupos etarios, excep-

to entre las personas mayores de 80 años. El gráfico 2.13 muestra que la incidencia más alta se da en los niños y adolescentes, cuyos porcentajes son entre 1,5 y 1,8 veces superiores a las tasas correspondientes a los grupos de edades mayores. En Costa Rica uno de cada tres niños y adolescentes aún vive en condiciones de pobreza. Esto equivale a decir que este grupo representa el 45% de los pobres totales del país.

Los menores de 12 años en esta situación (300.000 niños) representan el 32% de la población pobre total y el 36,6% de los pobres extremos. Estas cifras son más reveladoras si se considera que solo el 19,1% de la población nacional es menor de 12 años. En otras palabras, existe una sobrerrepresentación de los infantes en la población pobre, fenómeno que se observa en todas las regiones del país. En la Central la pobreza total es del 17,6%, pero en los menores de 12 años alcanza un 27,6%.

Muchos de estos niños y niñas no pueden siquiera cubrir sus necesidades de alimentación, ni acceder a los servicios básicos de salud, vivienda digna, agua potable y electricidad. Si logran incorporarse en el sistema de educación formal -principal mecanismo de movilidad social-, sus posibilidades de mantenerse en él, o de tener un rendimiento exitoso, son escasas. La falta

GRAFICO 2.13
Incidencia de la pobreza, por grupos de edad. 2009 y 2011



Fuente: Estimación propia a partir de la EHPM 2009 y la Enaho 2011, del INEC.

de escolarización temprana y los elevados niveles de reprobación y deserción siguen siendo grandes obstáculos para una integración exitosa de las nuevas generaciones en la “sociedad del conocimiento” (Arias, 2004).

Por otra parte, los hogares pobres con jefatura femenina representan más de una tercera parte del total del país (37%), con un peso relativo mayor en la zona urbana que en la rural. Según sexo del jefe, la comparación de los años 2010 y 2011 con el 2009 muestra que la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en los hogares encabezados por mujeres que en aquellos jefeados por hombres. Sin embargo, la distancia se acortó en ese trienio. En 2009 la brecha de pobreza era de 5,3 puntos porcentuales en perjuicio de los hogares con jefatura femenina, cifra que descendió a 3 puntos porcentuales en 2011. En la pobreza extrema la diferencia pasó de 3,1 a 1,6 puntos en el mismo período (Sauma, 2012).

Perfil de la población pobre en los últimos veinte años

Para los encargados de la política social es indispensable conocer el perfil de la población pobre, ya que las

intervenciones públicas deben ajustarse a las características de los grupos meta, y estas cambian a lo largo del tiempo. Es de esperar que en la actualidad la persona pobre sea diferente a la de hace veinte años, dadas las modificaciones en la estructura productiva del país, en la composición del mercado laboral y en la forma en que se desarrollan las relaciones familiares hoy en día. En esta sección se estudian los cambios en el perfil de la población pobre en los últimos veinte años, desde dos perspectivas. En primera instancia se hace un análisis vertical, es decir, se explora la distribución de las personas pobres según determinados grupos o características (sexo, zona de residencia, región, etc.) y se compara con la situación de sus contrapartes no pobres. Luego se hace un análisis horizontal que detalla la incidencia de la pobreza en cada grupo. Se utiliza información para cinco bienios, de 1987 a 2009⁴⁵.

El perfil de la pobreza no muestra cambios importantes en los últimos veinte años (cuadro 2.9). Este flagelo sigue afectando un poco más a las mujeres (que representan el 51% de la población y casi el 53% de los pobres), a los menores de 18 años, a los residentes

de la región Central, a los inactivos laboralmente, a quienes tienen una escolaridad de primaria incompleta, a los pequeños propietarios y a los obreros agrícolas con bajo nivel de calificación. Desde el punto de vista de los hogares, los pobres poseen más miembros que los no pobres, tienen menos personas ocupadas (hay un mayor nivel de dependencia económica) y en la mayoría de los casos están al mando de hombres.

Si bien las tendencias en el tiempo muestran pocas variaciones sociodemográficas en la composición de la pobreza, sí hay características nuevas que han ganado peso en su perfil. El principal cambio es que su rostro es cada vez más urbano (gráfico 2.14). Los pobres de hoy tienden a vivir mayoritariamente en zonas urbanas, no rurales, como sucedía en la década de los ochenta. Este fenómeno surgió con la llegada del nuevo milenio. Así, mientras en los años ochenta y noventa los pobres urbanos representaban una de cada tres personas en situación de pobreza, para el bienio 2008-2009 esa proporción había superado el 55%. Este resultado era previsible dado el intenso proceso de urbanización que experimentó el país durante el período bajo análisis.

CUADRO 2.9

Distribución de las personas pobres, según características seleccionadas

	1987	1999	2009	2011 ^{a/}
Total de personas pobres ^{b/}	648.550	686.400	935.440	1.140.435
Porcentaje de:				
Mujeres	51,3	53,1	52,6	52,7
Menores de 18 años	53,9	51,4	44,7	42,2
Personas adultas mayores	5,0	6,6	6,8	7,5
Residentes urbanos	35,1	42,1	55,8	55,1
Residentes de la región Central	49,1	46,7	51,3	53,6
Personas calificadas (con secundaria completa o más)	3,8	3,6	6,3	7,6
Años de escolaridad promedio				
Personas pobres entre 18 y 60 años	5,3	5,5	6,5	6,6
Personas no pobres entre 18 y 60 años	7,7	8,2	9,4	9,6

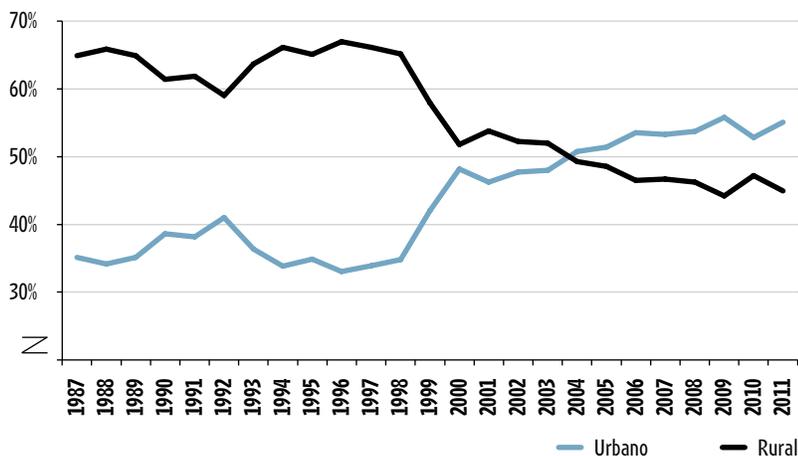
a/ Los datos del 2011 no son comparables con años anteriores debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

b/ No se recomienda hacer comparaciones de las cifras absolutas de personas pobres, debido a los cambios que se efectuaron en las proyecciones de población en el período de estudio, y que no han sido contemplados en las cifras aquí consignadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y Enaho, del INEC.

GRAFICO 2.14

Distribución de las personas pobres por zona de residencia^{a/}



a/ Los datos de 2010 y 2011 no son comparables con años anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

Otro cambio observado es la ampliación de las brechas entre pobres y no pobres, tal como demuestran los siguientes datos:

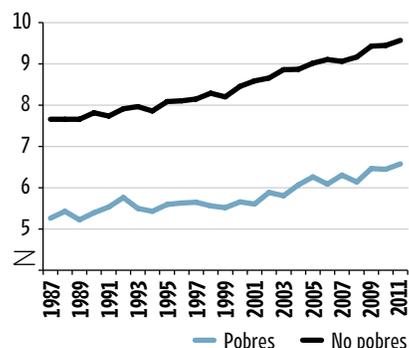
- La pobreza está envejeciendo, pero sigue siendo mayoritariamente joven. Aunque la población menor de 18 años aporta el mayor número de personas en pobreza, su participación ha pasado del 53,6% al 45,8% del total de pobres. En cambio, el grupo de mayores de 40 años muestra el mayor crecimiento; mientras en el bienio 1987-1988 uno de cada seis pobres superaba esa edad, hoy la proporción es de uno de cada cuatro. Esta característica podría estar asociada al relativo envejecimiento de los jóvenes que, durante la crisis de inicios de los años ochenta, se vieron obligados a abandonar sus estudios y desde entonces viven en situación de pobreza o alta vulnerabilidad.
- La escolaridad de las personas pobres está creciendo, pero la brecha entre su logro educativo y el de los no pobres también se ha ampliado. Mientras el número de años de instrucción formal del primer grupo pasó de 5,3 a 6,3, el del segundo

■ aumentó de 7,7 a 9,3, lo que ha acrecentado la distancia entre ambos (gráfico 2.15). Es claro que el nivel educativo alcanzado por la población pobre no es suficiente para salir de esa condición, en un mercado laboral que cada día demanda mano de obra más calificada. El rezago es evidente en los jefes de hogares pobres, cuya escolaridad media apenas creció 1,1 años en las dos últimas décadas. Actualmente el jefe de hogar pobre no iguala siquiera la escolaridad media que tenía su contraparte no pobre a finales de los años ochenta.

- Uno de los ámbitos en que la pobreza ha crecido de manera más rápida y persistente es el de los hogares con jefatura femenina, que pasaron de representar un 19,6% del total de hogares pobres en 1987-1988, a un 36,2% en 2008-2009. Gindling y Oviedo (2008) señalan que este gradual empobrecimiento de los hogares encabezados por mujeres está asociado a la combinación de dos factores. El primero de ellos es el aumento de los hogares monoparentales femeninos, un fenómeno diseminado por toda Latinoamérica y que en Costa Rica dio un salto

GRAFICO 2.15

Escolaridad promedio de la población de 18 a 60 años, según condición de pobreza^{a/} (años de educación formal)



a/ Los datos del bienio 2010-2011 no son comparables con los de años anteriores.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y Enaho, del INEC.

importante a partir de los años noventa, al pasar de 18% en 1990, a 31% en 2010. El segundo factor es la necesidad que tuvieron estas jefas de hogar (muchas de ellas en condición de pobreza) de insertarse en el mercado laboral, a menudo en trabajos a tiempo parcial o de baja calidad, lo que redundó en ingresos bajos o en condiciones de informalidad.

Como se mencionó, el análisis tendencial también se hizo a partir de la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo de población. Un primer hallazgo en este sentido es que, si bien las brechas entre sexos no se alteraron de modo significativo (la distancia se mantuvo en alrededor de 1,4 puntos porcentuales, con desventaja para las mujeres), la pobreza femenina tiende a ser más inestable que la masculina, es decir, tiende a mostrar mayores fluctuaciones entre un año y otro.

Las brechas por clase social -según la clasificación desarrollada por el Programa Estado de la Nación- sí se incrementaron: en el período 1987-2009, en promedio, las tres clases con mayores porcentajes de pobres (inactivos, obreros agrícolas y “otros trabajadores”) registraron cifras 8,7 veces superiores a las de las tres clases con

menores proporciones de ese fenómeno (alta, de medianos empresarios y expertos e intermedias). La distancia entre esos dos grupos extremos creció de 6,2 veces a finales de los ochenta, a 8,7 veces a finales de los noventa y a 10,7 veces en el bienio 2007-2009.

También se amplió la brecha en el porcentaje de pobres entre las personas menores de 18 años y las de 18 a 64 años, con un promedio de 12 veces. Si bien la distancia se redujo casi dos veces entre 1987 y 1998, a partir del último de esos años comenzó a crecer, hasta alcanzar 14 veces en el 2009, la cifra más alta del período.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA,

véase Sauma, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Condiciones de vida del adulto mayor

Gracias a sus éxitos en el campo sanitario, Costa Rica se ha ganado un lugar entre las naciones con mayor esperanza de vida. Este es un logro que el país celebra. No obstante, el proceso de envejecimiento resultante trae consigo grandes retos, asociados a la atención que requiere la población adulta mayor. Por sus características biológicas, este grupo es más propenso a sufrir problemas de salud y su supervivencia demanda cuidados distintos a los de las personas más jóvenes. Al factor biológico se suman elementos de índole socioeconómica y cultural que incrementan la vulnerabilidad del adulto mayor y ponen en riesgo su calidad de vida. El abandono familiar, la desprotección social y la falta de redes de socialización, entre otros, son barreras al disfrute de una vida plena, razón por la cual un conocimiento detallado de sus condiciones de vida es útil para diseñar acciones públicas y privadas que reduzcan su vulnerabilidad.

En ese contexto, el presente apartado describe las principales características del estilo de vida de la población adulta mayor en Costa Rica, medidas a partir de aspectos como acceso a programas sociales, condición epidemiológica y tenencia de vivienda. Dado que este

no es un grupo homogéneo, se decidió dividirlo en dos segmentos: los hogares formados por más de una persona y al menos un adulto mayor (grupo AM1) y los hogares donde el adulto mayor es el único miembro (grupo AM2). Esta separación busca analizar posibles diferencias en las condiciones de vida de las personas adultas mayores que viven solas y que, por ello, constituyen un grupo más vulnerable.

Según la Enaho 2011, la población adulta mayor de Costa Rica está conformada por 367.086 personas (8% de la población). Según estimaciones del INEC⁴⁶, durante la década del 2000 este grupo creció a un ritmo anual del 3,7%, una tasa 2,5 veces más alta que el crecimiento de la población total. Para el 2030 se proyecta que 771.559 habitantes tendrán más de 65 años (13,9% del total), y en el 2050 serán 1.279.911. En esa fecha, uno de cada cinco costarricenses será adulto mayor, en comparación con menos de uno de cada diez en la actualidad. Este aumento se refleja también en la composición de los hogares. Paulatinamente se ha venido elevando la proporción de hogares que tienen un adulto mayor entre sus miembros (uno de cada cinco en el 2010), así como el porcentaje de los que tienen dos o más de estas personas (6,5%). Por otra parte, llama la atención el fuerte y sostenido incremento de los hogares formados solo por el adulto mayor, que pasaron del 3,4% de los hogares del país en 1990, al 6% en 2010.

En contraste con la población que no es adulta mayor, entre los mayores de 65 años predominan las mujeres, los residentes de zonas urbanas y de la región Central y las personas casadas o viudas. Los adultos mayores que viven solos, sin embargo, muestran rasgos distintivos. En comparación con aquellos que viven en compañía, este grupo es más femenino, más rural, menos tendiente a vivir en la región Central, y se trata mayoritariamente de personas viudas o divorciadas.

Considerando las regiones de planificación, en la Central viven siete de cada diez personas del grupo AM1, más que el promedio nacional (65,7%). En las regiones Huetar Atlántica y Chorotega

los miembros del grupo AM2 tienen participaciones importantes (superiores al 8%) en la estructura de la población. El cuadro 2.10 muestra algunas características de esta distribución. Sobresale la región Chorotega, donde el 8,8% de los habitantes tiene 65 años o más, el porcentaje más alto del país. Además, en ella reside la mayor proporción de adultos mayores solos (1,3% de su población).

La incidencia de la pobreza -entendida como una situación de ingresos insuficientes- es mayor en los hogares que tienen personas adultas mayores que en aquellos que no los tienen, aunque a partir del 2007 la diferencia entre ambos se ha reducido. Entre 2004 y 2006 la pobreza afectó en promedio a un 28,5% de los hogares del primer grupo, y a un 19,4% de los del segundo, lo que dio lugar a una significativa brecha de nueve puntos porcentuales. Sin embargo, entre 2007 y 2009 la incidencia disminuyó al 20,8% en los hogares con personas adultas mayores y al 16,9% en los que no los tienen, con lo que la brecha descendió a cuatro puntos porcentuales. En 2009 la diferencia fue de apenas un punto porcentual, y en 2010 la situación se revirtió, pues la incidencia de la pobreza fue ligeramente mayor en los hogares sin adultos mayores. En 2011 la distancia entre ambos segmentos ascendió a 1,2 puntos porcentuales a favor de los adultos mayores (gráfico 2.16).

La disminución de la pobreza en los hogares que tienen adultos mayores se relaciona con el aumento en el monto y número de las pensiones del régimen no contributivo (RNC), así como en el monto mínimo de las pensiones contributivas que otorga la CCSS. En el caso del RNC, la pensión mensual pasó de 17.500 a 35.000 colones en agosto de 2006 y ha recibido ajustes todos los años, hasta llegar a 70.125 colones en enero del 2010. El número de beneficiarios pasó de 74.000 en el 2005, a más de 80.000 en los últimos años. No obstante, se debe tener presente que no todas las pensiones del RNC se destinan a adultos mayores, pues también cubren a personas inválidas que no tienen derecho a una pensión contributiva,

CUADRO 2.10

Distribución de las personas adultas mayores y las menores de 65 años, según características seleccionadas. 2011

Categoría	Adulto mayor		Menores de 65 años
	AM1 ^{a/}	AM2 ^{b/}	
Total de personas	315.834	48.499	4.247.412
Sexo	100,0	100,0	100,0
Masculino	45,0	35,0	49,5
Femenino	55,0	65,0	50,5
Zona	100,0	100,0	100,0
Urbana	66,1	63,2	61,7
Rural	33,9	36,8	38,3
Residencia por región	100,0	100,0	100,0
Central	70,2	66,2	65,4
Chorotega	7,5	8,0	6,8
Pacífico Central	4,7	6,0	5,1
Brunca	5,6	6,7	6,4
Huetar Atlántica	7,5	9,2	10,5
Huetar Norte	4,5	3,9	5,8
Peso poblacional ^{c/}			
Central	7,4	1,1	91,5
Chorotega	7,5	1,3	91,2
Pacífico Central	6,4	1,3	92,3
Brunca	6,1	1,2	92,7
Huetar Atlántica	5,0	1,0	94,0
Huetar Norte	5,4	0,7	93,9

a/ Personas de 65 años y más que habitan en hogares de más de una persona.

b/ Personas de 65 años y más que viven solas.

c/ La sumatoria horizontal es 100 para cada región.

Fuente: Pacheco-Jiménez, 2012a, con datos de la Enaho 2011, del INEC.

así como a viudas y huérfanos (el 60% se otorga a adultos mayores). El seguimiento que este Informe ha dado al impacto del RNC, comparando la situación de los hogares “con pensión-sin pensión”, muestra que entre 2007 y 2009 el programa redujo la pobreza total del país en cerca de dos puntos porcentuales (Sauma, 2012).

Las pensiones contributivas del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) también registran aumentos que coinciden con reducciones en la pobreza. En julio de 2006, julio de 2007 y enero de 2009, el monto mínimo de la pensión tuvo un significativo incremento en términos reales (10% o más) que, junto con los cambios en el RNC, incidió en la menor incidencia de la pobreza observada en los hogares que tienen entre sus miembros a personas adultas mayores⁴⁷.

Por nivel de ingreso de los hogares, en 2011 el 46,2% de los que tenían adultos mayores se ubicaba entre los deciles sexto y décimo, es decir, casi la mitad pertenecía a los segmentos de mayores ingresos per cápita. Un 5,0% estaba en pobreza extrema y un 16,7% no satisfacía sus necesidades básicas (para un resultado combinado de 21,6% de pobreza total). Un 14,2% de estos hogares se encontraba en situación de vulnerabilidad y el restante 15,2% superaba esa condición, pero sin mucha holgura.

Solo el 61,7% de las personas adultas mayores del país recibe una pensión: 44,4% contributivas y 17,3% no contributivas. Los menores porcentajes se dan en los hogares en pobreza extrema -recuérdese el impacto que tienen las pensiones en el aumento de sus ingresos-, mientras que en los demás estratos la cobertura supera el 60%. Un

GRAFICO 2.16

Incidencia de la pobreza, por tipo de hogar. 2011


Fuente: Pacheco-Jiménez, 2012a, con datos de la Enaho 2011, del INEC.

32% de las personas adultas mayores que no reciben pensión (contributiva o no contributiva) son mujeres esposas o compañeras del jefe del hogar, un 19% son jefas de hogar y un 26,6% son hombres jefes de hogar; el 22,5% restante son otros miembros del hogar. Además, un 29,5% de los adultos mayores que no reciben pensión se encuentra en situación de pobreza. El reto consiste entonces en brindar atención prioritaria, en materia de pensiones, a los miembros de este último grupo.

Alta proporción de hogares con adultos mayores tiene vivienda propia

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, n° 7935, establece en su artículo 3, capítulo IV, que el acceso a vivienda digna es uno de los derechos de las personas mayores de 65 años. Por vivienda digna se entiende un lugar de residencia apto y funcional para las necesidades de los adultos mayores, que garantice a la vez entornos seguros y adaptables. Esto resume, en cierto modo, el principio de que el proceso de envejecimiento de las personas debe darse “dentro de su propio espacio”, tal como señala Nivardo (2010). De ahí que sea importante analizar la situación de este grupo en aspectos como la tenencia y el tipo de vivienda, el costo de los alquileres, la calidad de la infraestructura y la posesión de activos.

El 87,5% de los adultos mayores de Costa Rica tiene casa propia y, de ellos, el 96% manifiesta que el inmueble está completamente pagado o libre de hipotecas. La proporción de tenencia de vivienda entre las personas mayores de 65 años supera en casi dieciocho puntos el porcentaje que registran los “no adultos mayores”. Sin embargo, a lo interno de este grupo se observan diferencias, ya que los adultos mayores que viven solos muestran una tasa siete puntos porcentuales menor que la de los que viven acompañados.

Para los adultos mayores que alquilan sus viviendas, el costo promedio del alquiler fue equivalente a un 23,3% de su ingreso neto en 2011, en contraste con el 17,9% que se registra en los hogares donde no hay adultos mayores. Además, un 34% de las personas adultas mayores que encabezan un hogar y alquilan vivienda por un monto que supera el 20% de su ingreso neto, se encuentran en pobreza total o extrema.

Estos datos resaltan la necesidad de fortalecer el otorgamiento de bonos de vivienda en la modalidad “Adulto Mayor” (en línea con lo establecido en la Ley 7935), de forma que más personas tengan acceso a vivienda propia. En el marco de esta iniciativa, entre 2010 y 2011 el Banhvi entregó en promedio 302 bonos por año. Aun considerando que todos ellos fueran entregados a jefes de hogares pobres, se estaría solventando alrededor del 14% de las necesidades de vivienda de ese grupo en particular (adultos mayores pobres, jefes de hogar que alquilan y cuyo alquiler supera el 20% de su ingreso neto).

La calidad de los inmuebles es sistemáticamente menor en el grupo de adultos mayores que viven solos; sus casas muestran peores condiciones de techo, piso y paredes exteriores. En cambio, las viviendas de los que están acompañados no solo exhiben un mejor estado físico, sino también menores tasas de hacinamiento, ya que se trata de residencias más extensas y hogares con menos miembros en relación con los “no adultos mayores”.

Finalmente, la tenencia de activos tecnológicos entre los adultos mayores es muy inferior al resto de la pobla-

ción, especialmente entre quienes viven solos. Dada la brecha generacional en esta materia, los adultos mayores “viven con lo que se necesita”.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **PERSONAS ADULTAS MAYORES**, véase Pacheco-Jiménez, 2012a, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección del Informe valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. Aunque este último no está llamado a garantizar mejoras en la equidad social, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se cumplan y respeten los derechos de los trabajadores del sector privado.

La gestión de la equidad desde el mercado muestra un alto grado de incumplimiento de derechos laborales como el aguinaldo y los pagos por enfermedad, vacaciones o riesgos del trabajo. Así pues, este apartado analiza la respuesta pública ante estas insuficiencias.

En lo que concierne a la gestión del Estado, se evalúa el comportamiento de la inversión social pública -su financiamiento, estrategias e impactos-, en el entendido de que constituye la principal herramienta para compensar las desigualdades generadas por la dinámica económica y para impulsar el desarrollo humano desde una plataforma más sólida. Las restricciones fiscales que vive el país, y que se agudizaron en el año 2011, se han traducido en una contracción real de los recursos asignados a los programas sociales, lo que pone en peligro el aumento sostenido que mostró la inversión social pública en el último quinquenio. Esta contracción se centra fundamentalmente en

los programas universales y selectivos, que tienen una gran importancia para los hogares más pobres. Además, los recortes más severos se han dado en la educación básica, con lo que se ha interrumpido una década de crecimiento sostenido en ese rubro.

Gestión en los mercados de trabajo

Si bien al mercado no se le puede pedir justicia social, sí está llamado a respetar los derechos de los trabajadores y cumplir con la normativa que los tutela. Utilizando datos de la Enaho 2011, en esta sección se analiza el cumplimiento de cinco derechos laborales relacionados con el pago de: aguinaldo, días por enfermedad, vacaciones, seguro de riesgos del trabajo y horas extra.

Los resultados muestran que, a lo largo del país, uno de cada cinco empleados de entre 15 y 64 años no tiene aguinaldo, tres de cada diez no reciben pagos por enfermedad, vacaciones o riesgos del trabajo, y a poco menos de la mitad se les reconoce el pago de horas extra (cuadro 2.11). Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca y Chorotega son los más vulnerables a estas situaciones. Ninguno de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento en esas regiones, y es particularmente bajo el pago de horas extra. En la región Brunca solo uno de cada tres trabajadores recibe pago por jornada extraordinaria. Según sea el indicador analizado, estos datos revelan que entre 288.305 y 682.612 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de un derecho legalmente concedido.

Estas tendencias están muy relacionadas con la ocupación informal. En la región Brunca, las denominadas “empresas no constituidas en sociedad” representan el 55,6% del total de patronos, en contraste con un 38,7% a nivel nacional o un 33% en la región Central. De los trabajadores de la región Brunca que laboran en ese tipo de empresas, el 75% no recibe aguinaldo, al 86% no le pagan horas extras y el 84,6% no tiene vacaciones pagas.

CUADRO 2.11

Ocupados de 15 a 64 años que disfrutaron del pago de derechos laborales. 2011
(porcentajes)

Región	Aguinaldo	Días por enfermedad	Vacaciones pagas	Riesgos del trabajo	Horas extra
Central	83,4	73,9	76,4	69,9	56,4
Chorotega	69,3	59,0	62,6	55,8	45,5
Pacífico Central	74,2	65,7	67,2	66,2	47,0
Brunca	64,2	56,2	58,3	54,8	35,3
Huetar Atlántica	78,9	74,1	74,2	72,2	51,8
Huetar Norte	72,7	61,7	65,0	62,0	49,5
Total del país	80,4	71,3	73,6	68,1	53,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

También son propensos a estos problemas los empleados del sector pesca, la construcción y el trabajo doméstico, así como las personas menores de 20 años o mayores de 55. En ninguna de las tres ramas económicas mencionadas el disfrute de los derechos laborales bajo análisis supera el 50%, a excepción del pago de aguinaldo en el trabajo doméstico. En algunos casos las coberturas llegan a ser tan bajas como el 21,3% en el goce de vacaciones pagas en las actividades de pesca, o el 15,2% en la protección contra riesgos del trabajo en el servicio doméstico.

Por lo general las personas ocupadas de entre 15 y 18 años y aquellas en edad de prerretiro (63 a 64 años), son las que experimentan las menores tasas de cumplimiento de sus derechos laborales. En el primer grupo la cobertura apenas alcanza al 23% de los trabajadores, y los datos por edades simples revelan que los más jóvenes son los principales afectados: solo un 16,5% de los ocupados de 15 años recibe aguinaldo, y este es el derecho que más se reconoce, pues las vacaciones pagas, las horas extra y los riesgos del trabajo no superan el 10% de cobertura. Únicamente los trabajadores de mayor edad dentro del grupo (18 años) muestran una mejor situación con respecto a los más jóvenes.

Entre los ocupados mayores de 60 años se da la situación contraria, es decir, aquellos en edades cercanas al retiro (63 y 64) son los que muestran los menores porcentajes de cumplimiento

de sus derechos. En promedio, los trabajadores de 60 a 62 años presentan tasas de cobertura que superan en un 50% a las del grupo de 63 y 64 años.

Campaña nacional de salarios mínimos logra avances positivos

Para enfrentar los problemas de gestión del mercado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ha implementado varios programas tendientes a mejorar el cumplimiento de la ley por parte de los empleadores.

En 2008 se reportó que el 33,5% de la población ocupada no recibía siquiera el salario mínimo establecido en el país. Estimaciones realizadas para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* mostraron que, si se cumpliera a cabalidad con al menos ese nivel de remuneración, se podría reducir la pobreza total en 6,6 puntos porcentuales y la extrema en 2 puntos. En 2011 uno de cada tres trabajadores se mantenía por debajo del salario mínimo⁴⁸.

Los datos del MTSS muestran que, a abril de 2012, un 37,7% de las empresas del país no paga el salario mínimo. Los mayores porcentajes de incumplimiento corresponden a las microempresas (41%), las regiones Central y Chorotega (más del 42%) y a los sectores agropecuario y comercial. Sin embargo, entre los infractores también hay compañías grandes. Desde la implementación de la “Campaña nacional de cumplimiento de los salarios mínimos”, en agosto del 2010, el Ministerio ha inspeccionado 14.502 establecimientos (19,1% del total

de patronos), en los que trabajan alrededor de 113.000 personas. Se realizó un total de 22.327 visitas (14.502 de primera vez y 7.825 de seguimiento). Cerca del 80% de las empresas que no estaban a derecho cuando se hizo la primera visita corrigieron su situación, y han sido notables los avances en las regiones Huetar Norte, Central y Chorotega. Además, el MTSS reportó para abril del 2012 un total de 225 denuncias sobre salario mínimo a través de la línea 800-Trabajo.

Si bien esta campaña ha conseguido avances positivos, aún son muchas las tareas pendientes. En particular se requiere: i) impulsar acciones preventivas que fomenten el cumplimiento de la legislación laboral, ii) valorar la sostenibilidad política de la iniciativa, sobre todo en épocas de transición entre gobiernos, y iii) evaluar el impacto de la campaña, dado que la información disponible da cuenta de las actividades realizadas y sus efectos inmediatos, pero se desconoce si el grado de cumplimiento logrado se mantendrá en el tiempo y cuál será su impacto de largo plazo, por ejemplo, en el nivel de pobreza del país.

Además es necesario aplicar políticas de inspección más focalizadas. Tal como señala Trejos (2010), alrededor del 75% de los ocupados que hoy ganan menos del salario mínimo logra cruzar ese umbral y obtener una remuneración superior en un plazo de tres años. Sin embargo, cerca del 6% de los trabajadores del país se mantiene por debajo del

mínimo por períodos muy extensos. He allí un foco de atención para el MTSS. Asimismo, hay personas que consiguen elevar su salario por encima del mínimo, pero luego vuelven a caer en él, es decir, sufren un retroceso salarial. Este grupo suele estar conformado por personas que laboran en ámbitos informales (cuenta propia, empresas que no pagan seguro social, servicio doméstico), son jóvenes o mujeres, residen en zonas rurales, tienen baja escolaridad y pertenecen a hogares monoparentales donde hay muchos niños.

Otro hecho relevante en esta materia es la adopción de un nuevo esquema de fijación salarial para el sector privado, según el acuerdo firmado por los miembros del Consejo Nacional de Salarios en octubre de 2011. Con la nueva metodología, además de mantener el poder adquisitivo de los salarios mínimos (considerando la inflación real y la esperada), los ajustes incluirán un porcentaje de la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita del último quinquenio. Esto se hará una vez al año, en la fijación salarial del mes de octubre, y entrará a regir el 1° de enero del año siguiente.

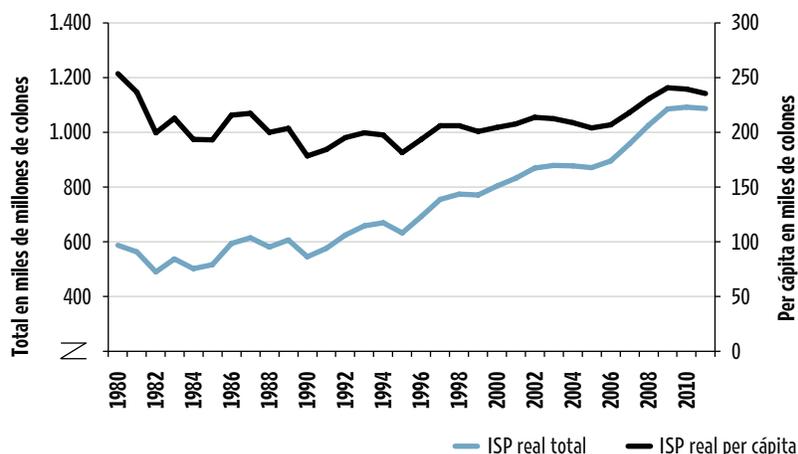
Gestión desde el Estado

Cae inversión social pública real

Para dar seguimiento a la gestión de la equidad y la integración social desde el ámbito público, se analiza el comportamiento de los ingresos que reciben las familias a través de la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Según datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, en el 2011 la inversión social pública (ISP) total se redujo en medio punto porcentual, lo cual significa que el problema fiscal del país finalmente hizo mella en los programas sociales (gráfico 2.17). Si bien esta contracción es leve y aún no revierte los aumentos obtenidos, sí refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el 2006. Entre ese año y el 2009 la ISP real creció un 25%, para un promedio anual del 5,7% (Trejos, 2012).

GRAFICO 2.17

Evolución de la inversión social pública real, total y por habitante (colones del año 2000)



Fuente: Trejos, 2012, con información de STAP, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

Si se relaciona con el crecimiento de la población, la ISP por habitante mostró una contracción de -1,6% en el 2011, cifra que también detiene la expansión sostenida del período 2006-2009 -cuando este indicador registró un aumento de 18% en términos per cápita- y acumula una contracción real del -2,1% cuando se examina lo sucedido en el último bienio (2010-2011).

En términos de prioridad macroeconómica, la ISP total fue equivalente al 22,4% del PIB en 2011, solo dos décimas porcentuales más que en el 2009, aunque se mantuvo casi cinco puntos porcentuales por encima de la cifra registrada en 2005. La prioridad fiscal de la ISP⁴⁹ se encuentra estancada desde el año 2009 en torno al 81% del gasto público total, pero ese monto es ocho puntos porcentuales superior al alcanzado en 2005⁵⁰. Ello refleja la decisión política de resguardar la ISP en un período de restricciones económicas y fiscales, y contrasta con lo sucedido a mediados de esa misma década, cuando la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real (Trejos, 2012).

Programas universales y selectivos: los más afectados

Para detallar el comportamiento de la ISP por sectores o funciones y tipos de programas, se trabajó con los datos

de la STAP, los cuales fueron depurados y desagregados usando información de las instituciones involucradas⁵¹. Por tal motivo, los resultados que se exponen de aquí en adelante no coinciden con los presentados en párrafos anteriores⁵². La mayor diferencia se da en el sector de seguridad social, por la consolidación del Fodesaf y la depuración del IMAS y la JPS.

El análisis por sectores revela que los programas de educación pública sufrieron la mayor contracción real de recursos en el 2011 (-6,3% total y -7,4% por habitante), particularmente la educación general o básica, incluyendo los incentivos para estudiar y la formación profesional. El único rubro que logró crecer fue la educación superior.

En el sector salud la ISP creció marginalmente (0,5%), pero si se estima tomando en cuenta a la población más bien se obtiene un saldo negativo (-0,6%). La contracción se explica sobre todo por los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus órganos descentralizados), la atención primaria y la atención curativa. Por el contrario, los centros de atención infantil a cargo del Ministerio de Salud (Cen-Cinai) mostraron una sólida expansión en sus gastos reales, reflejo de los mayores recursos asignados a la Red de Cuido, así como de los recientes cambios administrativos que tuvo el programa (Trejos, 2012).

El sector de seguridad social se incrementó en términos globales (0,9%), pero no cuando se analiza la inversión per cápita (-0,2%). Si la información se desagrega aun más, se observa que los pagos por pensiones contributivas, que representan el 79% de la inversión del sector, aumentaron sus recursos reales durante el 2011 (en 2%). Por el contrario, los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión fueron los más perjudicados por las restricciones fiscales, ya que experimentaron contracciones importantes (-3,3% total y -4,4% por habitante), pese a la protección que se ha tratado de dar al Fodesaf a partir de las reformas del 2009 (véase recuadro 2.5, más adelante).

El sector de vivienda y territorio siguió mostrando un comportamiento desfavorable, al contraerse en términos reales por tercer año consecutivo. En el 2011 la caída fue cercana al 3% en

términos totales y al 4% per cápita. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, que continúan sin alcanzar el 1% de la ISP total, tuvieron una expansión real, aunque modesta (1,8% total y 0,6% por habitante). Este es un sector pequeño, pero compuesto por una gran cantidad de instituciones, razón por la cual sus recursos reales resultan sumamente volátiles.

El recorte de la inversión pública también puede analizarse según la naturaleza de los programas sociales, es decir, los criterios que se aplican para que las personas accedan a sus beneficios. Desde esta perspectiva, pueden distinguirse cuatro tipos de programas:

- **Universales:** los dirigidos a toda la población (como la educación pública obligatoria).

- **Restrictivos:** los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior).
- **Contributivos:** los que requieren un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro (como las pensiones).
- **Selectivos:** los orientados a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación.

En 2011 los programas universales⁵³ mostraron una contracción real del -3,5% en términos totales y del -4,6% per cápita (cuadro 2.12). Esta caída se explica principalmente por los rubros de servicios educativos y de salud. Los servicios municipales y el suministro de agua también declinaron, pero en magnitudes menores (Trejos, 2012).

CUADRO 2.12

Inversión social pública real según criterio de acceso y programa. 2011

(millones de colones corrientes para el total, colones corrientes para el per cápita y porcentajes)

Criterio de acceso y programa	Inversión social pública (ISP)			Variación real 2010-2011	
	Total	Per cápita	Composición	Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	4.495.788	974.059		-2,1	-3,2
Servicios universales	2.569.429	556.694	100,0	-3,5	-4,6
Educación general	977.707	211.830	38,1	-8,3	-9,3
Salud pública	47.884	10.375	1,9	-8,8	-9,8
Atención primaria	271.041	58.724	10,5	-0,4	-1,6
Atención curativa	945.789	204.915	36,8	1,1	-0,1
Suministro de agua	88.436	19.161	3,4	-2,7	-3,8
Servicios municipales	238.572	51.689	9,3	-2,5	-3,6
Servicios restrictivos	425.805	92.255	100,0	0,5	-0,6
Educación postsecundaria	312.537	67.714	73,4	2,2	1,1
Formación profesional	60.125	13.027	14,1	-8,8	-9,8
Regulación del trabajo	16.986	3.680	4,0	2,1	0,9
Servicios culturales y recreativos	36.157	7.834	8,5	1,8	0,6
Servicios contributivos	985.482	213.515	100,0	2,0	0,9
Pensiones IVM-CCSS	433.757	93.978	44,0	4,5	3,4
Presupuesto Nacional	551.725	119.537	56,0	0,2	-1,0
Servicios selectivos	515.071	111.595	100,0	-4,4	-5,5
Incentivos para estudiar	149.295	32.346	29,0	-8,6	-9,7
Nutrición (Cen-Cinai)	28.876	6.256	5,6	9,9	8,7
Pensiones no contributivas	102.371	22.180	19,9	-4,0	-5,1
Apoyo a grupos vulnerables	137.404	29.770	26,7	-3,3	-4,4
Servicios de vivienda	97.124	21.043	18,8	-3,3	-4,4

Fuente: Trejos, 2012.

Los programas restrictivos⁵⁴ sufrieron un estancamiento real durante el 2011 (crecieron apenas un 0,5%). Esto se explica por la clara contracción que tuvieron los servicios de formación profesional (del 8,8%), que fue contrarrestada por la expansión real de los otros servicios, en particular los de educación superior (2,2%).

Los servicios contributivos⁵⁵ mostraron una expansión real limitada (2% total y 0,9% per cápita). Los gastos relacionados con el pago de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS fueron los que más se incrementaron (4,5%). Por el contrario, la inversión asociada a los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional apenas creció un 0,2%, pero esta expansión no logró compensar el aumento de la población (-1%). Hacia el futuro, estos programas sin duda ejercerán una fuerte presión sobre las finanzas públicas, por efecto del envejecimiento de la población (Trejos, 2012).

Por último, los programas sociales selectivos⁵⁶ fueron los que corrieron la peor suerte en el 2011, pues experimentaron la contracción mayor y más generalizada, con la única excepción de los Cen-Cinai (que aumentaron un 9,9%). Globalmente, la inversión social real en este rubro descendió un 4,4% (-5,5% per cápita). Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y el programa “Avancemos”) registraron las mayores caídas (-8,6% total y 9,7% por habitante), seguidos por las pensiones no contributivas, que se redujeron en un 4% en términos reales (-5,1% per cápita).

Inversión cae menos entre los grupos más pobres

Para determinar el impacto de la contracción de la ISP en los hogares más pobres, se estimó la distribución de esos recursos por estratos de ingreso (quintiles). Para ello, la ISP se desagregó en 34 macroprogramas, y luego estos fueron asignados a los distintos quintiles, según la distribución de sus beneficiarios de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC. Con el fin de analizar los cambios ocurridos, el ejercicio se

realizó para los años 2010 y 2011 (Trejos, 2012).

El cuadro 2.13 muestra los resultados obtenidos. Se observan pequeñas mejoras en la distribución de la inversión social, pues el coeficiente de Gini⁵⁷, aunque se mantiene cercano a cero, se vuelve más negativo, lo cual indica que la ISP tendió a repartirse de manera proporcional a la distribución de los hogares, y que la inversión que recibió el quintil más pobre decreció menos que la dirigida a los demás estratos. Esto significa que si bien los hogares más pobres se vieron afectados por la contracción de la ISP, para ellos el impacto negativo fue menor. La mayor reducción recayó en el quintil más rico, aunque este, por tener menos población y concentrar los ingresos por pensiones, continuó absorbiendo la mayor ISP por persona.

El análisis realizado también permitió aproximar la distribución geográfica

de la ISP⁵⁸. Se encontró que el 65% de ella se queda en la región Central y poco más de la mitad (51,5%) en la región Central urbana. Algo más de un tercio de la ISP fluye entonces hacia las regiones periféricas, donde la Huetar Atlántica y la Chorotega son las que más recursos captan, en tanto que la Huetar Norte es la que recibe la menor proporción. Si la ISP se distribuyera de la misma forma que la población, la inversión por habitante sería la misma en cada área geográfica, situación que, sin embargo, no sucede (gráfico 2.18). La región Central muestra una ISP por habitante que resulta inferior en medio punto porcentual al promedio del país, pero en su interior la zona urbana supera ese promedio en casi dos puntos, mientras que la asignación de su contraparte rural resulta casi diez puntos porcentuales menor a la media nacional. En la región Central urbana, la seguridad social, y en particular las

CUADRO 2.13

Distribución de la inversión social pública (ISP), por quintil de ingreso familiar per cápita

Indicador	2010	2011	Variación porcentual
ISP total ^{a/}	1.073.671	1.051.576	-2,1
Distribución por quintiles ^{b/}	100,0	100,0	
20% más pobre	23,3	23,4	-1,3
20% siguiente	19,2	19,5	-0,5
20% siguiente	18,5	18,1	-4,1
20% siguiente	16,2	17,1	3,1
20% más rico	22,8	21,9	-6,1
Coefficiente de Gini ^{c/}	-0,014	-0,021	-0,008
ISP por habitante ^{d/}	235.272	227.835	-3,2
ISP per cápita por quintil ^{b/}			
20% más pobre	236.913	235.776	-0,5
20% siguiente	214.643	207.485	-3,3
20% siguiente	207.297	198.161	-4,4
20% siguiente	205.597	203.099	-1,2
20% más rico	329.852	312.428	-5,3

a/ En millones de colones del año 2000, deflatados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno General.

b/ Hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita neto.

c/ Más estrictamente es un “cuasi Gini”, pues se calcula sobre el ingreso familiar total y las familias se ordenan en deciles según su ingreso familiar per cápita.

d/ En colones del año 2000, deflatado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2012, con datos de la STAP, las instituciones involucradas y el INEC.

pensiones contributivas, explican esa mayor ISP por habitante.

Las regiones periféricas reciben en promedio una ISP per cápita que resulta un 1% superior a la media nacional, en parte porque captan una mayor proporción de los beneficios de los programas universales y selectivos. A lo interno de este grupo, y en términos de inversión por habitante, las regiones del litoral Pacífico son las que obtienen los porcentajes más altos, en tanto que la Huetar Norte y la Huetar Atlántica se ubican por debajo de la media. La región Chorotega es la que ostenta la mayor ISP, producto de una inversión más alta en educación y salud, esto es, en programas universales, seguida por la Brunca. Por el contrario, en la región Huetar Norte la inversión por habitante es un 14% inferior al promedio nacional y se explica por una menor dotación de recursos para programas de vivienda, pensiones contributivas y otros servicios restrictivos (gráfico 2.18).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**, véase Trejos, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Sin cambios sustanciales en los beneficiarios de los programas selectivos

Como se dijo, los programas sociales selectivos son aquellos que se dirigen a los grupos de población de menores ingresos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación. En este apartado se da seguimiento a los de mayor escala, que comprenden la mayor parte de la ISP destinada a la protección social, con base en la información que proporcionan las encuestas de hogares. Estos programas dependen de lo que suceda con el Fodesaf, un instrumento que se ha fortalecido a raíz de una reforma legal aprobada en 2009 (recuadro 2.5).

Con respecto al 2010, en 2011 no se registraron variaciones importantes en el número de beneficiarios ni en la focalización de los principales programas sociales selectivos. Solo en dos de los cuatro programas analizados (Cen-Cinai, comedores estudiantiles, becas, programa “Avancemos” y pensiones no contributivas) la tasa de cobertura efectiva aumentó (cuadro 2.14). El mayor incremento correspondió a los Cen-Cinai.

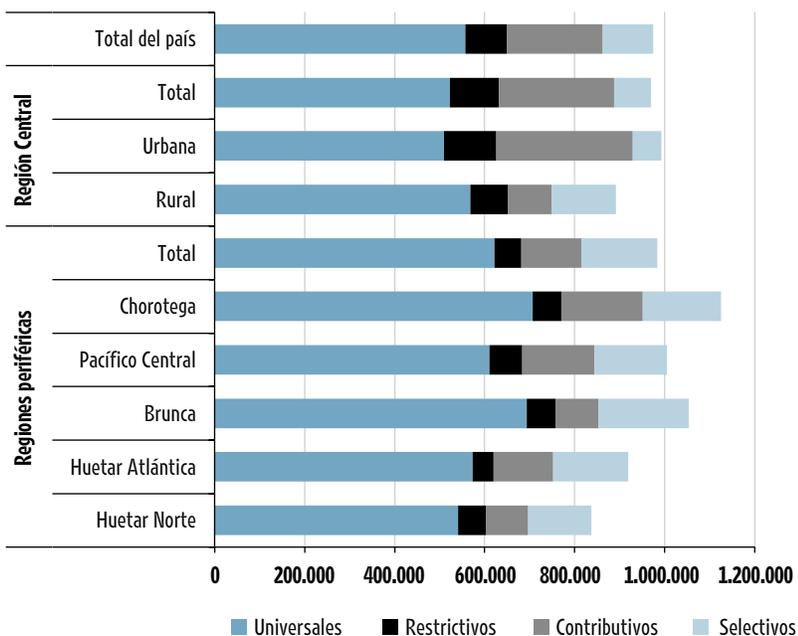
Según la Enaho 2010, en ese año los Cen-Cinai tenían un total de 58.109 beneficiarios. En el 2011 ese número aumentó a 65.575. La mayor parte de ellos (70%) recibe solo atención extramuros, que incluye comidas servidas y entrega de bolsas de leche y paquetes de alimentos a hogares con niños desnutridos. Una minoría recibe los servicios más sofisticados y caros: la atención integral.

Dada la concentración de los beneficiarios en el componente extramuros, el programa tiene mayor presencia en las regiones periféricas y zonas rurales, aunque este sesgo parece haber disminuido en los últimos años. Si bien la cobertura efectiva en todas sus modalidades creció cerca de tres puntos porcentuales entre 2010 y 2011, la tasa global sigue siendo limitada: un 14% de los niños y niñas pertenecientes a la población meta. En cuanto a la focalización, el total de beneficiarios de los grupos pobre y vulnerable se incrementó en un punto porcentual entre 2010 y 2011, como resultado del aumento en la participación del grupo pobre, que pasó del 44,8% al 47,8%. No obstante, aún uno de cada cinco niños atendidos proviene del estrato medio o del más acomodado (los quintiles tercero, cuarto y quinto). Cabe destacar que los servicios con mayor valor agregado (intramuros) son también los menos focalizados.

Por su parte, los comedores escolares atienden principalmente, aunque no de modo exclusivo, a la población de educación primaria, la cual representó el 66% de los beneficiarios en el 2011. Los estudiantes de preescolar y secundaria han venido ganando participación en los últimos años. Al igual que los Cen-Cinai, los comedores mantienen una

GRAFICO 2.18

Inversión social pública por habitante, según región y tipo de programa. 2011
(colones corrientes al año por habitante)



Fuente: Trejos, 2012.

RECUADRO 2.5

Avances recientes en materia institucional: el caso de Desaf

La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la cual le compete administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), principal instrumento financiero de la política social selectiva del país. En 2012 el Fodesaf alcanzó la suma de 415.000 millones de colones.

En el año 2009 se aprobó una reforma a la legislación que ha venido a fortalecer el Fodesaf y las potestades de la Desaf, como su administradora⁵⁹. Por una parte, consolida el sistema de financiamiento del Fondo, que proviene de dos fuentes con aportes similares: una asignación en el Presupuesto de la República y un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan los patronos públicos y privados. Por otra parte la reforma aumenta la cobertura, al incluir como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad independientemente de su

condición migratoria, y amplía la potestad de la Desaf de velar por la buena administración de los programas sociales selectivos. Como consecuencia de estos cambios, entre 2009 y 2010 se duplicó el monto de los recursos supervisados por la Desaf.

A inicios del 2011 la Desaf empezó a recopilar información sobre ingresos, egresos, beneficios y beneficiarios de cada una de las entidades ejecutoras de los programas que financia Fodesaf. En el 2012 ha estado trabajando con las instituciones en la depuración y consolidación de dos sistemas de información, el de beneficios y beneficiarios y el de evaluación de los programas sociales.

En el campo presupuestario y programático, la Desaf revisa cotidianamente la información remitida por las entidades ejecutoras, a fin de autorizar el giro de recursos conforme lo establecen la ley y los convenios suscritos, así como las exigencias del sistema de evaluación, que se encuentra en proceso de implementación.

En materia de cobro de patronos morosos,

recientemente se llevó a cabo la digitalización de los expedientes respectivos, con el propósito de dar seguridad a la deuda. También se contrató un servicio de localización y notificación masiva de deudores y se ha puesto en marcha un plan de cobro que concentra los esfuerzos de la Desaf en los 3.000 patronos con mayores deudas, que representan el 50% de los montos pendientes de pago.

Por último, la Desaf trabaja en estrecha colaboración con el Ministro de Bienestar y Desarrollo Social y el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, con el objetivo de consolidar el sistema de información y evaluación de los programas sociales, e impulsar la conformación de un sistema nacional de información del sector social unificado y coordinado, que permita centralizar la información de la población en estado de pobreza.

Fuente: Pacheco-Oreamuno, 2012.

CUADRO 2.14

Cobertura efectiva y porcentajes de focalización de los principales programas sociales selectivos

Programa	Cobertura efectiva ^{a/}		Focalización ^{b/}	
	2010	2011	2010	2011
Cen-Cinai	10,9	13,7	78,9	79,9
Comedores estudiantiles	61,1	61,5	66,7	69,1
Becas y "Avancemos"	40,4	39,4	75,5	78,9
Pensiones no contributivas	27,3	27,2	80,9	80,9

a/ Por cobertura efectiva se entiende el porcentaje del grupo meta que representan los beneficiarios de cada programa. Los grupos meta son los siguientes: para los Cen-Cinai, los niños y niñas menores de 7 años; para los comedores escolares, los alumnos de centros educativos públicos; para los programas de becas y "Avancemos", los estudiantes de secundaria, y para las pensiones no contributivas, las personas mayores de 60 años.

b/ Por focalización se entiende el porcentaje de beneficiarios en los estratos pobres (primer quintil) y vulnerables (segundo quintil). Los estratos o quintiles se determinan según el ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin considerar las transferencias estatales en dinero.

Fuente: Trejos, 2012.

mayor presencia relativa en las regiones periféricas y rurales. Pese a su carácter masivo, este programa se focaliza en los estratos pobres o vulnerables, pues casi el 70% de sus beneficiarios pertenece a esas categorías. La cobertura efectiva, sin embargo, se mantiene relativamente estable, en seis de cada diez alumnos de centros educativos públicos.

En cuanto a las ayudas monetarias para estudiar (becas y el programa "Avancemos"), el número de beneficiarios ha crecido aceleradamente a partir del 2007, cuando se creó "Avancemos". No obstante, estos programas mostraron un estancamiento relativo entre 2010 y 2011, pues su cobertura pasó del 40,4% al 39,4% de los estudiantes de secundaria pública. En el último año casi la mitad de las ayudas llegó al 20% de las familias más pobres y casi el 80% se quedó en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso. Ello se debió, en parte, al aumento de las becas para la educación primaria, que tiende

a favorecer a los grupos más pobres, ya que estos concentran a los hogares con mayor cantidad de niños. El perfil de los beneficiarios mantiene un sesgo favorable a las zonas más alejadas del centro del país (Trejos, 2012).

Para la población adulta mayor el programa selectivo de mayor escala es el de pensiones no contributivas que administra la CCSS y que financia, sobre todo, el Fodesaf. Este programa se ha caracterizado por una notable expansión del monto entregado en el último quinquenio, no así en el número de beneficiarios, que solo crecieron un 0,6% entre 2010 y 2011. Estos beneficiarios son mayoritariamente adultos mayores de 64 años (71%), con predominio de las mujeres (58%). Durante el 2011 no se registraron cambios significativos en la cobertura efectiva y el grado de enfoque entre grupos pobres y vulnerables. Este programa tiene mayor presencia relativa en las regiones periféricas y rurales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS, véase Trejos, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Avances en la Red Nacional de Cuido

Dos programas sociales importantes de la administración Chinchilla son los denominados “Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables” y la “Red Nacional de Cuido para Personas Adultas Mayores”. El primero es una iniciativa de desarrollo local sostenible⁶⁰ que busca mejorar el hábitat humano, con énfasis en un grupo de cantones y comunidades definidos como prioritarios, por medio de acciones coordinadas en las áreas de educación, salud, seguridad ciudadana, producción, cultura, deporte e infraestructura (Mideplan, 2010). Por su parte, la Red Nacional de Cuido para Adultos Mayores⁶¹ pretende implementar un nuevo modelo de atención integral a la población mayor de 65 años, en particular aquella que se encuentra en situación de pobreza.

Según las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, el programa Comunidades Solidarias se desarrollará en cuarenta localidades vulnerables de los diez cantones rurales que registran los peores índices de desarrollo social y en veintidós comunidades urbano-marginales. Por su parte, la Red de Cuido se propone atender, en diversas modalidades, a 2.500 personas adultas mayores; esto supone incrementar en un 50% la cobertura de esta población registrada en el 2010 (Mideplan, 2010). Para la implementación de estas iniciativas, se planteó que el Gobierno asignaría 21.160 millones de colones (el 53% para Comunidades Solidarias y el 47% restante para la Red de Cuido).

No se ha publicado un informe de avance del programa de Comunidades Solidarias. En su discurso *Principales acciones de los primeros cien días de gobierno*, pronunciado en agosto del 2010, la presidenta Chinchilla destacó entre las acciones realizadas en el área de Bienestar Social y Familia, “la constitución de los equipos técnicos interinstitucionales locales, para el desarrollo del programa en los 40 cantones y comunidades vulnerables, e inicio del programa en Guararí de Heredia” (Chinchilla, 2010). La información contenida en la matriz de programación institucional del IMAS, prevé para el 2012 la ejecución de veintiséis proyectos en las comunidades meta de Los Cuadros, León XIII, La Carpio, Hatillo, Bajo Bley, Piedra Meza, Alto-Huaca, Sarapiquí, Gofito y Corredores.

En cuanto a los avances de la Red de Cuido, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), con el apoyo de un grupo de especialistas y mediante un proceso participativo, formuló la propuesta denominada “Red de atención progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores en Costa Rica” (Conapam, 2011), basada en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Un aspecto relevante de esta iniciativa es que pretende “ofrecer respuestas diferenciadas según las características y necesidades de las personas adultas mayores, así como del entorno” (Conapam, 2011). Además de

los hogares y centros diurnos, la Red establecerá cuatro nuevas modalidades de atención y fortalecerá la figura del de asistente domiciliario, que hasta el momento ha sido poco utilizada. Las cuatro nuevas modalidades son: asistente domiciliario de persona adulta mayor, familias solidarias, hogares comunitarios y viviendas comunitarias en modalidad de albergue.

Tampoco en este caso se ha publicado un informe oficial de los avances logrados. No obstante, en enero de 2012, la Presidenta de la República informó sobre la existencia de 41 redes de cuidado para adultos mayores, que cubren a un total de 3.648 personas. De ellas, el 97% recibe cuidados en sus casas y el restante en albergues o centros diurnos. Para el 2011, el presupuesto asignado a este programa fue de 3.750 millones de colones. Adicionalmente, Morales (2010) señala algunos pasos implementados por el Gobierno en aras de consolidar la Red, entre los que se destacan la definición de una política para el cuidado integral de las personas adultas mayores, el diseño del programa sobre la base de la acción comunitaria y la articulación de planes y programas institucionales y comunales.

El diseño inicial del programa es un paso importante. Aun cuando resulte debatible si la cantidad de personas cubiertas es suficiente para generar un impacto masivo en la calidad de vida de esta población (85.000 adultos mayores son pobres, según la Enaho 2011), existen otras áreas en que la gestión de la Red debe ser fortalecida o en las que a futuro deberá definirse el rumbo que seguirá el programa. Una de ellas es el financiamiento. Los costos mensuales de atención por persona varían según el servicio brindado sea diurno (centros) o nocturno (hogares). De acuerdo con las estimaciones realizadas por Sauma (2010c), en el 2010 esos costos fueron de 138.300 colones en horario diurno y 345.800 colones en el nocturno. Esto implica, por ejemplo, que por cada aumento de mil beneficiarios (distribuidos equitativamente entre centros y hogares), el presupuesto asignado a la Red debe aumentar en cerca de 2.900 millones de colones (unos 5,8 millones

de dólares). Ante tal situación, es probable que el Gobierno opte por promover tipos alternativos de cuidado (más domiciliarios), así como nuevas fuentes de recursos como las municipalidades, las pensiones contributivas y el Fondo de Prestaciones Sociales de la CCSS (Sauma, 2012).

En el contexto del seminario “Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica”, Morice (2010), Dormond (2010) y Martínez (2010) señalaron acciones de corto y mediano plazo que se deben poner en marcha para mejorar la gestión institucional y la efectividad del programa, a saber:

- Incluir nuevos beneficios en el paquete inicial, según áreas no consideradas o variaciones en las necesidades de la población adulta mayor (por ejemplo, atención de personas con demencia).
- Estimar el costo real unitario de cada caso y, con base en él, adecuar el financiamiento.
- Completar los protocolos necesarios para el desarrollo de todas las actividades que forman parte del paquete de servicios brindados, especialmente aquellos de naturaleza clínica.
- Especializar al recurso humano en la atención de personas adultas mayores, con una visión multidisciplinaria.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación integrado internamente (IMAS y Conapam) y articulado con otras entidades que trabajan en el ámbito gerontológico (como la CCSS, el Ministerio de Salud, la Junta de Protección Social y las universidades, entre otras).
- Levantar un inventario completo y detallado de la oferta y la capacidad instalada de las organizaciones de bienestar social, con base en las necesidades detectadas de la población adulta mayor.

- Estructurar la Red según los niveles de complejidad de los casos por tratar, e incorporar nuevas modalidades de atención. Por ejemplo, Martínez (2010) sugiere pasar del “modelo institucional” a “modelos de hogar”, que combinen el cuidado personalizado, la privacidad del adulto mayor y la preservación del control de su vida cotidiana.

- Desarrollar un sistema que garantice el acceso y la calidad del servicio a los adultos mayores atendidos en los hogares y centros de cuidado, y que tenga un carácter “proactivo” y no reactivo a denuncias por maltrato.

- Mejorar la rendición de cuentas sobre el desempeño del programa.

Retos en la extensión y sostenibilidad de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 también incluyó el proyecto de crear la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), con el propósito de incorporar a 15.000 nuevos beneficiarios en los programas de atención a la niñez. La línea de base estimada por Mideplan es de 20.000 niños y niñas atendidos en el 2009, por lo que la meta propuesta representa un incremento del 75% para el año 2014. Se propone convertir esta Red en un sistema universal basado en un esquema de financiamiento solidario, bajo la coordinación del IMAS, el PANI y la Dirección de Cen-Cinai del Ministerio de Salud (Mideplan, 2010).

La base legal de esta iniciativa es el decreto ejecutivo 36020-MP, del 8 de mayo de 2010, que declaró de interés público el proyecto y nombró como coordinador al Ministerio de Bienestar Social y Familia. Adicionalmente, la directriz 008-P, del 16 de agosto de 2010, dispuso que la Red se financiará por medio del Fodesaf y recibirá una suma no inferior al 2% de los ingresos anuales de ese fondo (CGR, 2012b). La línea de base estimada por el Mideplan son los 20.000 niños y niñas atendidos en el 2009, por lo que el incremento previsto para el 2014, de 15.000 nuevos

beneficiarios, representa un aumento del 75%. Asimismo, para la adecuada operación de la Red el Plan Nacional de Desarrollo fijó dos metas asociadas: realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento de los Cen-Cinai, y contratar 897 nuevos funcionarios y funcionarias para ubicarlos en los distintos niveles de atención para la provisión de servicios de salud en nutrición y desarrollo infantil. El costo estimado para el logro de estas metas es de 33.700 millones de colones (Mideplan, 2010).

En enero del 2012 se publicó el decreto ejecutivo 36916-MP-MBSF, sobre la “organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, en el cual se definen los actores clave, los objetivos, la población meta y las modalidades de los servicios. Si bien este diseño contempla modalidades de atención que ya prestan los Cen-Cinai y los hogares comunitarios, también ha abierto la posibilidad de establecer los llamados centros de cuidado y desarrollo infantil (Cecudi), administrados por las municipalidades o por entes privados. A inicios del 2012, la Red de Cuido contaba con 398 Cen-Cinai, 227 hogares comunitarios, y la participación de una municipalidad (Cartago) y una asociación solidaria. Con el apoyo de la empresa Holcim y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos se elaboraron planos constructivos para los Cecudi, teniendo en cuenta las regulaciones y recomendaciones internacionales para este tipo de establecimientos.

Un informe de fiscalización de la CGR (2011b) consideró relevantes los esfuerzos realizados para conceptualizar la Red, definir sus estructuras organizativas (a nivel nacional, regional y local) y sus modelos de atención y gestión, así como para identificar las necesidades locales, que según la misma entidad “constituyen elementos fundamentales e imprescindibles para la continuidad y sostenibilidad institucional de los servicios de cuidado, atención y desarrollo infantil para la primera infancia”. No obstante, el ente contralor también señaló algunos factores de riesgo:

- Problemas en el funcionamiento de los Cen-Cinai. En la actualidad los centros no cuentan con personal suficiente para atender los requerimientos de la Red. En algunos casos la capacidad está por debajo de la demanda.
- No hay correspondencia entre la distribución territorial de los Cen-Cinai y las tendencias reales del desarrollo urbano y la evolución de la pobreza y la vulnerabilidad. Muchos de estos centros se ubican en lugares que no se catalogan como zonas de alta pobreza.
- Existen lagunas en la información sobre costos y sobre la calidad de la infraestructura existente (Sauma, 2010a).
- Persisten debilidades en el mecanismo de transferencia de recursos a las asociaciones ligadas a los Cen-Cinai, particularmente en el monitoreo del uso de los fondos.
- Las municipalidades carecen de experiencia en la provisión de este tipo de servicios.
- Se detectó una mala gestión en la contratación y licitación del primer Cecudi, así como en el control y supervisión de su construcción.
- Los convenios suscritos entre el IMAS y las municipalidades son parciales o incompletos, y excluyen aspectos clave para la administración adecuada de la Red por parte de los ayuntamientos.
- En el nivel local, se observa poca participación de las instituciones públicas y la comunidad.

- La oferta pública de servicios para la primera infancia es insuficiente, y desde 1998 muestra serios problemas para mejorar.

Los avances observados a la fecha son esfuerzos tendientes a diseñar y “echar a andar” un nuevo modelo de protección social en el país, particularmente para la primera infancia. En este sentido, este trabajo inicial debe trascender a futuras administraciones. Lo logrado hasta el momento es un insumo clave que deberá ser perfeccionado, para motivar a los siguientes gobiernos a mantener la Red, ampliar su cobertura y consolidar su financiamiento.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RED NACIONAL DE CUIDO**, véase Sauma, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Rectoría sigue sin fortalecerse

En la última década, la Contraloría General de la República y el Programa Estado de la Nación han insistido en la necesidad de iniciar una profunda restructuración del sector público social, particularmente el relacionado con los programas sociales selectivos de lucha contra la pobreza. Esto se debe a que se han detectado debilidades como las siguientes: i) elevada cantidad de programas e iniciativas que duplican responsabilidades y dificultan la coordinación, ii) escasez de información para la toma de decisiones y poca utilidad de la existente, iii) falta de sistemas de seguimiento y evaluación, así como de actividades relacionadas con la medición de resultados y efectos en la sociedad, iv) ausencia de criterios claros para la selección de beneficiarios, que aumenta las posibilidades de filtración,

y v) entrega de beneficios no sujetos al cumplimiento de objetivos.

Esas debilidades están asociadas a dos grandes carencias: la de una política social de largo plazo y la de una rectoría consolidada del sector social de lucha contra la pobreza. En ediciones anteriores este Informe ha señalado el problema que representa la frecuente rotación en la rectoría de este sector, que suele recaer en personas y no en instituciones, lo cual genera una gran inestabilidad. En los últimos años la rectoría ha estado a cargo de los ministros o ministras de Vivienda y de Salud, y más recientemente del Segundo Vicepresidente de la República, cada uno de ellos con una visión distinta de lo que debe ser la gestión en el área social. Tal como apuntó la CGR en su *Memoria Anual* de 2008, “a nivel de diseño, se tiende a designar como responsables a entidades existentes o nuevas, que no ostentan la facultad legal de dirección política y coordinación, y en ocasiones se les asignan funciones de entidades existentes, generando duplicidades e ineficiencia en el uso de los recursos públicos” (CGR, 2009b). A este desorden institucional se une la débil intervención presidencial en la dirección y coordinación de las políticas sociales, así como la ausencia de un Ministerio de Planificación que elabore e integre de manera orgánica los planes y programas en esta materia.

Para mejorar la función rectora del sector de lucha contra la pobreza se requiere una institución con recursos propios, planilla estable y un sistema de información adecuado, recursos con los que no cuenta el órgano rector tal como está concebido actualmente.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de José Francisco Pacheco.

La investigadora asociada fue Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Natalia Morales, Jorge Vargas-Cullell e Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos:

“Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011; características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido”, de Pablo Sauma; “La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal”, de Juan Diego Trejos; “Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial”, de Rafael Arias y Leonardo Sánchez; “Principales tendencias en relación con la aspiración de tener una vida libre de amenazas”, de Fernando Rodríguez; “Perfil del adulto mayor en Costa Rica”, de José Francisco Pacheco. Las secciones “Acceso a una vida larga y sana” y “Acceso a vivienda digna” fueron preparadas por José Francisco Pacheco, y las secciones “Acceso al conocimiento” y “Acceso a un ingreso digno”, por Natalia Morales.

Por sus aportes y contribuciones especiales se agradece a: Amparo Pacheco, Elizabeth

Alvarado, Carolina Villalobos y Johanna Rodríguez, así como a los colaboradores del Programa Estado de la Nación Isabel Román y Rafael Segura.

También se agradece la colaboración de Leonardo Sánchez y Eduardo Pérez, de ProDUS-UCR, en la elaboración de los mapas del capítulo.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Rolando Barrantes, Celso Gamboa, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Gabriel Macaya, Leonardo Merino, Adolfo Rodríguez, Isabel Román, Rafael Segura, Jorge Vargas-Cullell y Verónica Wachong.

Los talleres de consulta se realizaron el 31 de mayo y el 31 de julio de 2011, con la participación de: Rafael Arias, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Isabel Brenes, Carmen Camacho, Jacqueline Castillo, Celso Gamboa, María Elena González, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Eddy Madrigal, Amparo Pacheco, Mercedes Quesada, Pilar Ramos, Adolfo Rodríguez, Fernando Rodríguez, Ana María Rojas, Ivonne Ruiz, Carolina Salas, Leonardo Sánchez, José Fulvio Sandoval, Pablo Sauma, María Ethel Trejos, Cindy Valverde y Verónica Wachong.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales.

NOTAS

1 Para efectos del análisis sobre esta aspiración, por **entorno** se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 El criterio de selección de los indicadores fue el seguimiento a las aspiraciones nacionales en materia de desarrollo humano. Para la mayoría de ellas se construyó una serie anual desde 1990.

4 En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, PNUD, Unesco, OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan un rango de 120 a 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance del país con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir de los intervalos que señalan la ubicación de Costa Rica.

5 Para estimar las tasas de mortalidad se utilizaron las proyecciones de población realizadas por el INEC y el CCP-UCR en 2008. Al momento de edición de este Informe aún no estaban disponibles las nuevas proyecciones basadas en el Censo de Población 2011.

6 Para realizar el análisis se consideraron los siguientes rangos de probabilidad de acceso a los servicios de salud: no necesitó, necesitó y no buscó, necesitó y no encontró, necesitó y encontró. Para la elaboración de la variable dependiente se emplearon las dos últimas categorías.

7 La información para estimar este índice se obtuvo entre octubre y noviembre de 2009, mediante una encuesta aplicada a una muestra de actores clave. La muestra es de carácter intencional y está conformada por expertos y conocedores de la situación del VIH-sida en Costa Rica (Ministerio de Salud, 2010a).

8 La “carrera profesional” es un incentivo económico que beneficia a los funcionarios de la CCSS que poseen como mínimo el grado de bachiller universitario y ocupan un puesto que requiere como mínimo ese grado. El monto del incentivo se determina por medio de un puntaje asociado a

los siguientes factores: posgrados académicos, actividades de capacitación recibidas, publicaciones realizadas, experiencia laboral de carácter profesional en las instituciones públicas nacionales o en organismos internacionales y experiencia docente en centros de enseñanza universitarios o parauniversitarios, públicos o privados (CCSS, 2012).

9 El período de carencia es el plazo durante el cual no entra en vigor alguna de las coberturas del seguro.

10 Se denomina preexistencia a la patología padecida y conocida por el beneficiario antes de contratar el seguro.

11 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.

12 Se trata de un estudio de tipo descriptivo y transversal, que analizó una muestra de 1.267 escolares de 7 a 12 años de edad, matriculados en 34 escuelas de la GAM (Núñez-Rivas, 2003).

13 La educación tradicional o formal es aquella que es impartida por docentes, en forma presencial y en un centro educativo. Las modalidades no tradicionales -o abiertas- desarrollan otras formas de enseñanza, y están dirigidas especialmente a personas con situaciones de “extraedad” y adultos jóvenes que abandonaron sus estudios. Entre los principales programas de educación abierta están: i) educación por suficiencia, ii) colegios a distancia, iii) el programa “Nuevas Oportunidades”, iv) los centros integrados de educación de adultos (Cindea) y los institutos profesionales de educación comunitaria (IPEC).

14 La desescolarización o exclusión de los estudiantes antes de finalizar el año lectivo se analiza a partir de la tasa de deserción intranual en la educación regular, que calcula el Departamento de Análisis Estadístico del MEP para la educación preescolar, primaria y secundaria.

15 Los puntajes corresponden a un valor que resume la condición socioeconómica de un hogar, y se obtienen a partir de una “ficha de información social”. El grupo de puntaje 1 corresponde a las familias que presentan mayores carencias y, por lo tanto, se encuentran en situación de pobreza extrema; el grupo 2 representa a los hogares en pobreza básica. Estos dos grupos constituyen la población objetivo y de prioridad del IMAS. Los grupos con puntajes 3 (vulnerabilidad social) y 4 (no pobres) son calificados como de atención no prioritaria.

16 Son los jóvenes de 15 a 24 años que no asisten a la educación formal y que no tienen trabajo ni lo buscan (están fuera de la PEA).

17 Por rentabilidad de la educación se entiende el porcentaje de incremento que cada año adicional de educación formal

genera en el ingreso de un ocupado. De forma alternativa se puede utilizar, en lugar del número de años de educación formal, el nivel de instrucción de la persona. En este caso, el resultado muestra el aumento que genera cada nivel adicional de formación, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal. Para detalles de esta metodología véase Mincer, 1974; Heckman et al., 2003 y Sapelli, 2003.

18 Se estimó desde educación primaria incompleta hasta universitaria con posgrado.

19 En las pruebas PISA se lleva a cabo una evaluación contextualizada en problemas del mundo real, procurando ir más allá de los problemas que típicamente se plantean en las aulas.

20 La muestra de PISA se basa en la población de estudiantes con edades entre 15 años y 3 meses cumplidos y 16 años y 2 meses cumplidos. Estos jóvenes asisten a centros educativos de distintas modalidades (académicos, técnicos, públicos, privados, etc.) y pueden estar matriculados en cualquier nivel de enseñanza.

21 Los diez participantes del PISA 2009+ realizaron la misma evaluación que sus pares en las pruebas PISA 2009 (en las que participaron 64 países), con los mismos estándares de calidad y uso de tecnología. La única diferencia es que PISA 2009+ se llevó a cabo en el año 2010. Los países representados fueron: Costa Rica, Georgia, India (estado de Himachal Pradesh), Malta, Mauricio, Malasia, Venezuela (estado de Miranda), República de Moldova, Tamil Nadu de la India y Emiratos Árabes Unidos. Los resultados de este grupo se publicaron en el informe PISA 2009+, que además incluye, para efectos comparativos, los resultados de PISA 2009 (Walker, 2011).

22 La competencia en Lectura se define como la capacidad de un individuo de comprender y usar los textos escritos, así como de reflexionar a partir de ellos, para alcanzar sus metas propias, adquirir conocimiento y desarrollar el potencial para participar en la sociedad.

23 La competencia en Matemáticas se define como la capacidad de un individuo para identificar y comprender el rol que desempeñan las Matemáticas en el mundo y para hacer juicios bien fundamentados sobre el papel que juegan éstas en su vida personal, laboral y social, actuando como un ciudadano constructivo, comprometido y reflexivo.

24 La competencia en Ciencias se define como la capacidad que tiene un individuo de utilizar su conocimiento científico para formular preguntas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y tecnológicos y extraer conclusiones basadas en la evidencia, para así comprender y ayudar en la toma de decisiones relacionadas con el mundo natural y los cambios ocasionados en él por las acciones humanas.

25 La sentencia 2012-7163 de la Sala Constitucional establece que la Dirección General de Servicio Civil debe incorporar, en los procedimientos de selección de personal, una evaluación de aspectos relacionados con el razonamiento verbal, numérico y abstracto, así como de conocimientos científicos atinentes al ámbito profesional objeto del concurso respectivo y que el valor de las pruebas psicométricas (que evalúan las características intelectuales, axiológicas y de personalidad de los individuos) no podrá exceder el 50% del total de la calificación.

26 Los censos indagan el tipo y estado de los materiales que presentan las paredes, el piso y el techo de las viviendas.

27 Se considera que en una vivienda hay hacinamiento cuando el número de personas por dormitorio es mayor a tres.

28 Se consideran viviendas precarias aquellas que se ubican en terrenos que han sido ocupados al margen de mecanismos legales que certifiquen su posesión o propiedad. Se trata de lo que comúnmente se conoce como "tomas de tierra" (INEC, 2012c).

29 El Banhvi estratifica los hogares según el ingreso familiar bruto. El primer estrato corresponde a familias con ingresos de hasta un salario mínimo (de un obrero de construcción), el segundo tiene ingresos de entre uno y dos salarios mínimos, y así sucesivamente hasta los cuatro salarios mínimos.

30 La dotación de infraestructura urbana y social considera mejoras en saneamiento básico, infraestructura vial, energía eléctrica y alumbrado público, así como protección ambiental, prevención de riesgos naturales, talleres de capacitación, dotación de áreas verdes y recreativas y obras de equipamiento comunitario, entre otros (Mivah, 2011).

31 Se refiere a los aportes que la municipalidad respectiva podría hacer al desarrollo del proyecto, ya sea con recursos financieros o administrativos, materiales o trabajo.

32 Se definen como "femicidios" los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La cifra aquí consignada incluye también los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos o ex concubinos de las víctimas, o bien por atacantes sexuales o acosadores.

33 El artículo 21 establece que se impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o de unión de hecho, declarada o no.

34 Según esta Convención, se entiende como violencia contra la mujer toda situación que incluya violencia física, sexual y/o psicológica en las siguientes circunstancias: i) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual, ii) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y iii) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra (Poder Judicial, 2012b).

35 A diciembre de 2011 la población penitenciaria incluía:

12.154 personas en el programa institucional (encarcelamiento y privación de libertad), 1.475 en el programa semainstitucional (las personas no están recluidas todo el tiempo en un centro cerrado), 11.013 en el programa de comunidad (beneficiados con la suspensión del procedimiento a prueba, medidas alternativas a la prisión o libertad condicional) y 600 en el programa de atención a la población penal juvenil (personas de 12 a 18 años).

36 El módulo indaga acerca de los siguientes delitos y contravenciones: robo en la vivienda de pertenencias, electrodomésticos, televisores u otros similares; robo o asalto fuera de la vivienda a alguno de los residentes; robo de pertenencias en el carro, o de partes del carro; robo del carro; robo de motocicleta o bicicleta; intento de robo en la vivienda, o del carro, o a algún residente de la vivienda; robo o estafa de dinero por Internet; agresión contra algún miembro u otro delito distinto a los mencionados.

37 La propuesta ha sido crear mil plazas policiales nuevas por año, y se ha cumplido con algunos matices, pues en la administración Arias Sánchez parte de los nuevos puestos se dedicó a reforzar las policías penitenciarias.

38 En el Presupuesto de la República para el año 2012, el salario base de un policía raso es de 233.600 colones mensuales.

39 Para efectos operativos, el MSP divide el territorio nacional en las siguientes regiones: San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Brunca Sur, Limón y Norte.

40 Se refiere al ingreso neto, en su ocupación principal y sin ajuste por subdeclaración.

41 El ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

42 A partir del Decimoséptimo Informe, la metodología usada para estimar la desigualdad en la distribución del ingreso entre personas (y específicamente el coeficiente de Gini) es la siguiente: con la variable "ingreso neto per cápita del hogar", con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso sin agrupar los datos en pocas categorías (como deciles). El cálculo se realizó en el programa Stata.

43 El indicador de brecha de pobreza determina si el ingreso de las personas pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, es decir, si son más pobres o no.

44 La severidad de la pobreza refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres, de modo tal que los aumentos en el valor del indicador reflejan mayores desigualdades en los ingresos de este grupo.

45 Los bienios analizados son: 1987-1988, 1992-1993, 1997-1998, 2002-2003 y 2008-2009. Debido a los cambios metodológicos incorporados en la Encuesta Nacional de Hogares, el período 2010-2011 no fue considerado en el estudio para fines comparativos. Ocasionalmente se discute si el uso de la nueva metodología genera un cambio en la tendencia.

46 Se utilizan las proyecciones de población realizadas por el INEC y el CCP-UCR en el 2008, con base en el Censo de Población del 2000. Al momento de edición de este Informe aún no estaban disponibles las nuevas proyecciones de población basadas en el Censo de Población del 2011.

47 Debe quedar claro que la reducción en la pobreza a nivel de todos los hogares, y entre los que tienen al menos una persona adulta mayor, no se explica únicamente por lo acontecido con las pensiones, pues también juegan un papel relevante el empleo y los ingresos laborales percibidos por los miembros de los hogares, así como otros ingresos no laborales -excluyendo las pensiones-, como las remesas y las rentas de la propiedad (Sauma, 2012).

48 Esta es una estimación "gruesa" que no desglosa el salario mínimo por ocupación, sino que usa como referencia el salario *mínimo minimorum*. Este corresponde al salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos. Además, incluye a todas las personas ocupadas que perciben ingresos, por lo que considera a los asalariados, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia. Un 18,3% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia y un 3,8% son empleadores, cuyos salarios mínimos no se pueden hacer cumplir y constituyen, por tanto, un sector no protegido (Trejos y Gindling, 2010).

49 La prioridad fiscal es determinada por el porcentaje del gasto del Gobierno General que se asigna a la ISP. El Gobierno General está integrado por el Gobierno Central, los gobiernos locales, los órganos desconcentrados y las instituciones descentralizadas no empresariales (Trejos, 2012).

50 Como la ISP se estima con base todo el sector público, incluyendo las empresas estatales financieras y no financieras, la comparación con el gasto del Gobierno General sobredimensiona su prioridad fiscal. Cuando la estimación se circunscribe al Gobierno General, el porcentaje se sitúa en torno al 74% del gasto de este último (Trejos, 2012).

51 La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al Gobierno General, así como entidades que no eran parte del sector social en el pasado; también se suprimen gastos de organismos que, aunque forman parte del sector social, no realizan gasto social. Además se agregan entes que no se consideran parte del sector social (como el IDA) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores. Por último, se efectúa una consolidación a nivel del sector social. Para más detalles metodológicos, véase Trejos (2012).

52 Con estos ajustes la estimación de la ISP total en el 2011 resulta un 3,3% menor que la presentada en párrafos anteriores.

53 En el 2011, los programas universales representaron el 57% de la ISP total, un 12,4% del PIB y el 45% del gasto del Gobierno General.

54 Los programas restrictivos absorben cerca de un décimo de la ISP total, equivalen a un 2% del PIB y a poco más del 7% del gasto del Gobierno General. En su interior el rubro de educación postsecundaria representa el 73%, cifra que sube al 88% cuando se agregan los programas de capacitación.

55 Los programas contributivos representaron algo más de una quinta parte de la ISP total en el 2011 (22%), casi un 5% del PIB y algo más del 17% del gasto del Gobierno General.

56 Los programas selectivos representaron el 11,5% de la ISP total en el 2011, un 2,5% del PIB y un 9% del gasto del Gobierno General.

57 Estrictamente es un “cuasi Gini”, pues se calcula sobre el ingreso familiar total y los hogares se ordenan en deciles según el ingreso familiar per cápita (Trejos, 2012).

58 Ello implica suponer que cada macroprograma tiene un costo medio igual en todos los territorios y que las diferencias regionales reflejarán solo la distinta canasta de servicios que llega a cada zona (Trejos, 2012).

59 Se trata de la Ley 8783, “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n° 5662”, de octubre del 2009. Como su nombre lo indica, esta legislación tiene como antecedente la “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, n° 5662, de 1974. A través del Fodesaf se financian programas y servicios de las instituciones del Estado y de otras entidades expresamente autorizadas, que tienen a su cargo la entrega de aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. Son beneficiarios de este fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como todos los menores de edad que viven en condición de pobreza y pobreza extrema.

60 El programa es administrado por el IMAS, con la colaboración, principalmente, de Dinadeco, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el PANI y el Ministerio de Cultura y Juventud (Mideplan, 2010).

61 El programa es coordinado por el IMAS, en conjunto con el Conapam.

