

CAPÍTULO 2

Equidad e integración social

INDICE

| | |
|--|-----|
| Hallazgos relevantes | 73 |
| Valoración general | 75 |
| Valoración del Decimosexto Informe | 76 |
| Aspiraciones | 76 |
| Introducción | 77 |
| Acumulación de capacidades en el 2010 | 77 |
| Balance general | 77 |
| Acceso a una vida larga y sana | 79 |
| Acceso al conocimiento | 86 |
| Acceso a un ingreso digno | 93 |
| Acceso a vivienda digna | 96 |
| Acceso a una vida libre de amenazas | 100 |
| Desigualdad, pobreza y exclusión social | 102 |
| Continúa en aumento la incidencia de la pobreza | 102 |
| Niveles de desigualdad mayores a los reportados en últimos años | 105 |
| Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género | 108 |
| Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad | 113 |
| Gestión de la equidad y la integración social | 114 |
| Pese al deterioro de las finanzas públicas, inversión social se mantiene | 114 |

HALLAZGOS RELEVANTES

» Costa Rica ocupa el sexto lugar a nivel latinoamericano en el índice de desarrollo humano, luego de ostentar la cuarta posición por varios años. Cambios en la metodología de la estimación, así como rezagos en materia educativa, explican este descenso.

» La tasa de mortalidad infantil aumentó con respecto al 2009 (de 8,8 a 9,5 por mil nacidos vivos), luego de que por dos años se mantuvo en niveles inferiores a 9. Ocho muertes infantiles más que en 2009 y una reducción de 4.078 nacimientos explican el dato de 2010. Se estima que el 72% de los fallecimientos no se podía evitar.

» En el 2010 el 91,9% de la población total estaba cubierto por el seguro de salud de la CCSS (directo, familiar o por el Estado). Si se considera solo la cobertura directa, el 81,7% de la PEA no asalariada y el 68,8% de la asalariada estaban amparadas a este seguro.

» El seguro de salud de la CCSS enfrentó una situación financiera compleja en el 2010. Su déficit financiero ascendió a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total. En estos resultados confluyen elementos estructurales de largo plazo, factores de corto plazo y decisiones de índole administrativa relacionadas con contrataciones y aumentos salariales.

» En junio del 2010 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 78 de la Constitución Política, para aumentar a un 8% del PIB el aporte estatal a la educación. Esta disposición regirá a partir del año 2014, y debe ser ratificada en segunda legislatura.

» La desescolarización intra-anual en secundaria mantuvo su tendencia decreciente y alcanzó el 10,2%, pero con brechas que fluctúan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.

» La Sala Constitucional declaró el acceso a Internet como derecho fundamental del ciudadano y, consecuentemente, estableció que el Estado está obligado a

promover su universalización.

» En el 2010 la tasa de desempleo abierto se redujo para todos los trabajadores, pero los descensos más significativos se dieron en los quintiles de mayor ingreso. De esta forma, la relación entre el desempleo del primero y el del quinto quintil aumentó, de 7,9 veces en 2008 a 9,2 veces en 2010.

» Según la Encuesta Nacional de Hogares, en 2010 la pobreza afectó al 21,3% de los hogares, mientras un 6,0% se encontraba en pobreza extrema.

» Nueva medición de la desigualdad en la distribución del ingreso arrojó un coeficiente de Gini de 0,508 para el 2010.

» Un 12,3% de los jóvenes de entre 12 y 24 años no estudia ni trabaja. Este grupo está conformado principalmente por mujeres (73%) y residentes de la zona rural (50%), con bajos niveles educativos y porcentajes de pobreza superiores al promedio nacional.

» La inversión social pública logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones fiscales del Gobierno. Si bien el crecimiento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (7% anual), resulta significativo a la luz del contexto vivido.

» Los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico, pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

» Aproximadamente un 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas, mientras que en las clases alta y de medianos empresarios y expertos la cifra es inferior al 23%.

» Según la Encuesta Nacional de Hogares 2010, un 4,2% de la población nacional vive con alguna discapacidad. En general, las condiciones de vida de este grupo son inferiores a las del resto de la ciudadanía.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2010

| Indicador ^{a/} | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 | 2010 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Expansión de capacidades | | | | | | |
| Esperanza de vida al nacer (años) | 77,0 | 76,3 | 77,7 | 79,1 | 79,2 | 79,0 |
| Hombres | 74,8 | 74,0 | 75,4 | 76,8 | 76,6 | 76,5 |
| Mujeres | 79,3 | 78,7 | 80,3 | 81,5 | 81,9 | 81,7 |
| Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) | 14,8 | 13,3 | 10,2 | 9,8 | 8,8 | 9,5 |
| Cobertura de la PEA por seguro de salud de la CCSS ^{b/} (%) | 64,7 | 68,8 | 64,6 | 55,0 | 64,8 | |
| Nueva serie (Enaho) | | | | | | 70,0 |
| Cobertura de la PEA por seguro de pensiones IVM ^{b/} (%) | 44,6 | 46,6 | 48,0 | 46,8 | 56,2 | |
| Nueva serie (Enaho) | | | | | | 62,6 |
| Escolaridad promedio de personas de 18 a 64 años ^{b/} (años) | 7,2 | 7,6 | 8,0 | 8,5 | 8,9 | 8,8 |
| Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%) | 31,2 | 33,8 | 32,8 | 36,0 | 38,8 | 40,3 |
| Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/} | 20,9 | 17,7 | 16,7 | 12,0 | 11,5 | 12,3 |
| Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%) | 58,6 | 67,0 | 69,1 | 79,5 | 82,9 | 82,4 |
| Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%) | | | | | | |
| Primaria | 96,0 | 97,4 | 99,7 | 101,3 | 103,5 | 102,8 |
| Tercer ciclo | | 55,8 | 60,8 | 75,0 | 77,7 | 79,9 |
| Educación diversificada | | 29,5 | 32,2 | 40,1 | 46,3 | 46,3 |
| Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{b/} (%) | | 16,0 | 22,1 | 23,9 | 27,0 | 25,2 |
| Tasa neta de participación laboral ^{d/} (%) | 53,5 | 53,9 | 53,6 | 61,2 | 60,5 | 59,1 |
| Hombres ^{d/} | 77,0 | 75,9 | 72,8 | 79,6 | 76,9 | 75,9 |
| Mujeres ^{d/} | 30,3 | 32,4 | 35,0 | 43,6 | 44,9 | 43,5 |
| Tasa de desempleo abierto ^{d/} (%) | 4,6 | 5,2 | 5,2 | 6,6 | 7,8 | 7,3 |
| Hombres ^{d/} | 4,2 | 4,6 | 4,4 | 5,0 | 6,6 | 6,0 |
| Mujeres ^{d/} | 5,9 | 6,5 | 6,9 | 9,6 | 9,9 | 9,5 |
| Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100) | 100,8 | 104,4 | 115,6 | 113,1 | 119,5 | 122,3 |
| Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (julio 2006=100) | 168.565 | 191.492 | 212.415 | 195.407 | 242.833 | 249.613 |
| Gasto público social real en relación con el PIB (%) | 15,8 | 15,2 | 17,3 | 18,0 | 23,4 | 23,9 |
| Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000) | 189,2 | 193,2 | 216,9 | 214,2 | 253,0 | 251,9 |
| Tasa de delitos contra la vida ^{f/} (por 100.000 habitantes) | 229,0 | 333,0 | 367,0 | 385,0 | 447,0 | 429,8 |
| Tasa de delitos contra la propiedad ^{f/} (por 100.000 habitantes) | 627 | 624 | 1.241 | 1.505 | 1.794 | 1.825 |
| Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes) | 4,6 | 5,3 | 6,1 | 6,9 | 11,8 | 11,5 |
| Brechas de equidad | | | | | | |
| Coefficiente de Gini ^{b/} | 0,464 | 0,467 | 0,487 | 0,485 | 0,516 | |
| Nueva serie (Enaho) | | | | | | 0,508 |
| Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y el del primer quintil ^{b/} (veces) | 8,2 | 7,9 | 9,7 | 9,4 | 10,1 | 9,9 |
| Tasa de dependencia económica en los hogares ^{b/} | | | | | | |
| Pobres | | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,5 | 2,4 |
| No pobres | | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Hogares pobres (%) ^{b/} | 27,4 | 20,4 | 20,6 | 21,2 | 18,5 | |
| Nueva serie (Enaho) | | | | | | 21,3 |
| Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja ^{b/} (veces) | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Deserción escolar en educación secundaria ^{b/} (%) | | | 11,9 | 12,5 | 10,9 | 10,2 |
| Relación entre pública y privada (veces) | | | 7,1 | 8,1 | 7,9 | 6,0 |
| Relación entre zona rural y urbana (veces) | | | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,3 |

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

b/ Estas variables tienen como fuente 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 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, iii) aumento en el límite de la edad de la fuerza de trabajo, que pasó de 12 a 15 años y iv) 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 consúltense las "Notas técnicas", en el Compendio Estadístico.

d/ Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010 proceden de la 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 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 el 2010, 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. Para el 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

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

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 las personas menores de 12 años y la población inactiva, con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos del 2010 provienen de la Enaho, por lo que no son comparables con años anteriores.

i/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

VALORACIÓN GENERAL

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

La inversión social pública (ISP) logró mantenerse como prioridad política y fiscal, aunque creció a una tasa menor (0,8%) que en el período 2007-2009 (alrededor del 7% anual). Sin embargo, el incremento se orientó fundamentalmente a gasto recurrente y no a inversión, lo que imprimió una gran inflexibilidad en las finanzas públicas. Al mismo tiempo se hicieron evidentes las dificultades del Estado para sostener esa expansión y, por ende, el escaso margen disponible para fortalecer el régimen de bienestar social, a menos de que se consigan nuevos recursos y se efectúen cambios drásticos en la gestión pública. La experiencia de la primera mitad de la década muestra que la ISP en general, y la destinada a programas selectivos en particular, se tornan vulnerables en presencia de restricciones fiscales.

A las dudas sobre la sostenibilidad de la ISP se añaden cuestionamientos sobre su capacidad para atender los principales problemas sociales y evitar que los resultados positivos de décadas pasadas se vayan agotando. La pobreza se mantiene estancada -en uno de cada cinco hogares- y la desigualdad social sigue aumentando, lo que perjudica las condiciones de vida de grupos vulnerables como las personas con discapacidad, los obreros agrícolas, los jóvenes que no estudian ni trabajan y los residentes de zonas rurales, quienes enfrentan serios obstáculos para incorporarse al mercado laboral, acceder a vivienda e ingresos dignos

y recibir una educación de calidad. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del 2010 revelan que la desigualdad en la distribución de los ingresos en Costa Rica es significativamente mayor de lo que se creía.

En la aspiración de acceso al conocimiento, los datos del 2010 dan cuenta del crecimiento de las tasas de cobertura en el sistema educativo, pero igualmente corroboran las amplias brechas que existen a lo interno de los distintos ciclos. Los problemas son mayores en el ciclo Interactivo II de preescolar (56,9% de cobertura) y en la educación diversificada (46,3%). La desescolarización en secundaria alcanzó la menor tasa de la década (10,2%), pero con diferencias que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, la situación vivida en el 2010 confirma el cambio en los patrones de violencia que el país venía registrando en años recientes. Las tasas del trienio 2008-2010 en delitos contra la vida y femicidios superaron las de períodos anteriores. Las agresiones contra las mujeres, la infancia y la adolescencia se han manifestado de manera creciente en los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica. Asimismo, el "sicariato" y los asesinatos relacionados con el narcotráfico se han incrementado aceleradamente en la última década y se han posicionado entre las principales causas de homicidio.

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.

Un ámbito que preocupa es la situación financiera de la CCSS. Durante el 2010, el déficit del seguro de salud llegó a 94.931 millones de colones, equivalentes a un 7,2% de su gasto total. Aquí se observa un panorama

complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo el desarrollo de nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea. En segundo lugar, hay factores de corto plazo, asociados a la recurrencia de ciertos fenómenos financieros que afectan a los seguros sociales durante épocas de crisis, y que se manifiestan particularmente en la caída de los ingresos por cotizaciones. Por último, decisiones de índole administrativa relacionadas con aumentos salariales y contrataciones, así como las debilidades en el control y evaluación de la gestión, completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

Como se dijo, esta inercia en el logro de una sociedad cada vez más equitativa e integrada es una noticia preocupante, que tiene serias consecuencias en dos ámbitos. Por un lado, se acumulan tensiones entre la población, pues los problemas se agravan, al tiempo que se amplía la distancia entre los grupos que se encuentran en mejores y peores condiciones, es decir, emergen con fuerza los efectos de la desigualdad social. Por otro lado, la lentitud de las mejoras coloca al país en una posición de rezago relativo en sus indicadores sociales, mientras otras naciones avanzan con rapidez. Los progresos en las aspiraciones del desarrollo humano sostenible son modestos y se ubican por debajo de lo que Costa Rica requiere para enfrentar los desafíos de un avanzado proceso de transición demográfica -el envejecimiento de la población- y los retos de una mayor productividad. Se acorta el tiempo para aprovechar el "bono demográfico" -la mayor cantidad de habitantes en edades jóvenes y productivas-, que se inició hace casi veinte años y se extenderá, aproximadamente, hasta el 2018. Atender con seriedad estos desafíos resulta esencial para construir una sociedad que progrese y sea, a la vez, más equitativa, al ofrecer a todos sus habitantes las mismas oportunidades para el desarrollo de sus capacidades y el logro de su bienestar.

VALORACIÓN DEL DECIMOSEXTO INFORME

La crisis económica que vivió Costa Rica en 2008 y 2009 no modificó las tendencias que este Informe ha venido documentando en materia de equidad e integración social. Por una parte, se constata que el país vive una época de ampliación de capacidades -evolución que, en el balance, nuevamente se registró pese al difícil contexto-, pues continuó la mejora en los indicadores en educación y salud. Pero a la vez ese proceso ha convergido con aumentos significativos en la desigualdad social y con una incapacidad para efectuar avances sustantivos en el abatimiento de la pobreza. Paralelamente, la incidencia delictiva ha tendido a agravarse de tal modo que, desde un punto de vista comparativo, puede decirse que Costa Rica ha dejado de ser una sociedad con bajos niveles de violencia.

El capítulo también documenta que, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, el impacto redistributivo de la inversión social pública (ISP) es significativo y creciente, pues cuando se considera la ISP como un ingreso en especie de los hogares, el indicador de desigualdad para el 2009 se reduce en casi trece puntos porcentuales, en contraste con la disminución de seis puntos en 1990 y de nueve puntos en 2002. No obstante, mientras el menor efecto redistributivo de la ISP del 2002 alcanzó a revertir el incremento de la desigualdad en ese año, el mayor efecto redistributivo en el 2009 no fue suficiente para lograr el mismo resultado. En síntesis, la economía real provoca desigualdades cada vez más amplias, que los mayores niveles de inversión social no logran revertir.

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.

CAPÍTULO
2Equidad
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 2010 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 capacidades³ y el aprovechamiento de las oportunidades de las personas para el logro de su bienestar⁴, 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).

Este capítulo mantiene la revisión y verificación de los principales indicadores sociales a los que el *Informe Estado de la Nación* tradicionalmente da seguimiento, y además incorpora algunas novedades temáticas que permiten profundizar en aspectos específicos de la equidad social. En primer lugar, se amplía el enfoque de clases sociales en los temas de acceso y calidad de la vivienda, así como en la desagregación de los ingresos de los hogares. Los resultados muestran las desventajosas condiciones en que viven los obreros agrícolas. En segundo lugar, se analizan los factores

financieros y no financieros que han ejercido presión sobre las finanzas de la CCSS y que en el 2010 generaron un déficit de 94.931 millones de colones. En tercer lugar el capítulo incluye un perfil socioeconómico de la población costarricense que vive con alguna discapacidad, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010), que complementa el esfuerzo iniciado en el Informe anterior. En esta edición se realizó una caracterización personal, familiar, económica, educativa, laboral y de acceso a programas públicos de este grupo de población.

El capítulo está organizado en tres apartados principales. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2010, en lo que concierne a la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades (según ingreso, empleo, edad, sexo y ubicación territorial), así como los temas de pobreza y exclusión social. Finalmente, el tercer acápite examina la capacidad de la inversión social en políticas universales y selectivas para compensar los efectos de la crisis y, en general, para contrarrestar la creciente desigualdad social. Ello permite valorar la vulnerabilidad de la inversión social en coyunturas recesivas y efectuar un recuento de alcances y desafíos de la acción gubernamental en materia de política social.

Acumulación de capacidades en el 2010

Un aspecto central para que las personas puedan tener la vida que desean y valoran es que logren desarrollar capacidades básicas, como vivir una vida larga y sana, adquirir destrezas y conocimientos, generar ingresos, acceder a una vivienda digna y desempeñarse en sociedad sin que su integridad física y patrimonial se encuentren amenazadas. Este apartado ofrece un balance sobre las principales tendencias que Costa Rica ha venido mostrando en la acumulación de estas capacidades en sus habitantes, tanto en el largo como en el corto plazo.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, nuevamente se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2010), con respecto a su comportamiento de los últimos diecinueve años⁵, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional⁶. Los indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo.

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vida sana, el país mostró resultados dispares el año 2010, aunque mantiene los logros que lo ubican en las mejores posiciones de Latinoamérica en esta materia. Entre los aspectos positivos destacan las altas coberturas

a la seguridad social, pues un 70% de la PEA cotiza al seguro de salud de la CCSS y el 92% de la población total está cubierta por este seguro (directo, familiar o por el Estado). Además, Costa Rica sigue ocupando el primer lugar a nivel latinoamericano en esperanza de vida, aunque el indicador ha dado señales de estancamiento en los últimos años. Asimismo, disminuyeron la mortalidad materna y la incidencia de la malaria, por segundo año consecutivo. No obstante, otros indicadores exhibieron comportamientos negativos. La mortalidad infantil creció luego de varios años de reducción progresiva y el dengue tuvo un aumento importante. La mortalidad bruta sigue creciendo, tendencia que se mantiene desde hace seis años.

Un factor que se torna amenazante para esta aspiración es la situación financiera del seguro de salud de la CCSS. Con un déficit de 94.931 millones de colones al cerrar el 2010, la entidad proyecta otro año en números rojos en este seguro. El problema, sin embargo, parece ir más allá de un mero faltante presupuestario. Como lo señaló el Decimoquinto Informe, a pesar de los logros de la seguridad social costarricense, que la distinguen como una de las más exitosas de América Latina, el sistema arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá su población en el siglo XXI. Entre las principales debilidades destacan el crecimiento del gasto administrativo en relación con el gasto total, los problemas de calidad en las prestaciones y de eficiencia administrativa, ingresos no recaudados (morosidad pública y privada), brechas entre la población asegurada directa e indirecta y en los tipos de aseguramiento directo.

En la aspiración de acceso al conocimiento, el 2010 confirma el crecimiento de las tasas de cobertura en el sistema educativo, pero igualmente corrobora las amplias brechas existentes a lo interno de los distintos ciclos. Los retos se muestran con más fuerza en el ciclo Interactivo II de preescolar (56,9% de

cobertura) y en la educación diversificada (46,3%). En materia de desescolarización en secundaria se alcanzó la menor tasa de la década (10,2%), pero con brechas que fluctúan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos. Por su parte, las tasas de reprobación y repitencia crecieron en el 2010, aunque su comportamiento ha sido volátil.

Dos valoraciones relevantes del *Tercer Informe Estado de la Educación* incorporadas en el presente capítulo se refieren a la titulación del personal docente y a las brechas educativas. En el primer caso, más del 95% de los docentes en primaria y secundaria son titulados; sin embargo, la mayor parte se gradúa de carreras en Educación que no están acreditadas por el Sinaes, por lo que se desconoce la calidad de su formación. En segundo lugar, dentro del sistema persisten brechas en materia de infraestructura y oferta educativa que afectan de modo negativo a zonas rurales, a centros públicos y a ciertas direcciones regionales, principalmente aquellas que se ubican en zonas costeras y fronterizas.

En la aspiración de acceso a vivienda digna sobresalen dos aspectos. En primer lugar, el inventario de residencias con necesidades de al menos una reparación excede el 50% de las viviendas, y son particularmente intensos los problemas en la región Huetar Atlántica y en la clase social de los obreros agrícolas. En segundo lugar, cerca del 30% de las familias costarricenses no posee casa propia. Iniciativas de la banca comercial (programas de financiamiento al 100%) y el bono diferenciado del Banhvi fueron lanzados en el 2010, pero sus efectos aún están por verse. Los rígidos requisitos para optar por crédito y los bajos montos a los que el grueso de la población tiene derecho (dados sus ingresos y el valor de los bienes raíces) parecen frenar el ímpetu por solicitar préstamos para vivienda, creando barreras institucionales para el acceso a este bien.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, la situación vivida en el 2010 confirma los patrones de violencia que el país ha venido regis-

trando en años recientes. Las tasas prevalentes en el trienio 2008-2010 en delitos contra la vida y femicidios están por encima de las experimentadas en períodos anteriores. La violencia contra las mujeres, la infancia y adolescencia ha venido en ascenso a través de los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica. En el 2010 los delitos contra la propiedad aumentaron a 1.825 casos por 100.000 habitantes, con lo que Costa Rica llegó a la mayor tasa de las últimas décadas. Resulta preocupante el crecimiento acelerado en los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico, los cuales pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

La pobreza afectó a un 21,3% de los hogares en el 2010. Este resultado, junto a los indicadores que dan cuenta de la pobreza extrema, la intensidad (o brecha) y la severidad de la pobreza, superan los niveles reportados en las últimas encuestas de hogares. Además, un 13,4% de los hogares no pobres se encuentra en condición de vulnerabilidad ante la pobreza, de modo que, al sumar esta cifra a la de hogares pobres, se obtiene un 35% de las familias costarricenses. Las brechas entre zonas y entre regiones se mantuvieron elevadas, en detrimento de la zona rural y las regiones periféricas, en especial la Brunca y la Chorotega.

Este Informe introduce ajustes metodológicos en la estimación de la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares, medida por el coeficiente de Gini, que se ubicó en 0,508 en el 2010. Al aplicar esos ajustes a las estimaciones de años previos, las cifras resultantes son superiores a las publicadas en anteriores Informes; no obstante, la tendencia se mantiene similar.

El ingreso es tan solo una faceta en el análisis de la desigualdad. En un contexto más amplio es necesario considerar las brechas en otros planos económicos y sociales, como las oportunidades laborales y la calidad de esa inserción, el acceso a servicios de salud y educación, y las posibilidades de contar con vivienda digna. En estos

ámbitos los retos futuros del país son igualmente significativos. Las personas con discapacidad, los jóvenes que no estudian ni trabajan (conocidos como “ninis”), los obreros agrícolas, los residentes de la región Huetar Atlántica y las mujeres, tienen condiciones de vida inferiores en al menos uno de los aspectos antes mencionados.

Adicionalmente el capítulo muestra que, si bien el país ha logrado avances importantes en la igualdad de oportunidades para las mujeres, aún se observan rezagos en materia de empleo, cuidado y acceso a una vida libre de amenazas. De modo similar, el perfil de las personas con discapacidad ilustra las desiguales condiciones socioeconómicas en que suele vivir este grupo, que enfrenta grandes dificultades para estudiar y obtener empleo digno, aunque cuenta con coberturas aceptables

en los programas públicos y el seguro de salud.

Por último, en el plano internacional, el índice de desarrollo humano 2010 ubica a Costa Rica en el sexto lugar a nivel latinoamericano, luego de que por varios períodos había ocupado la cuarta posición regional. Esta caída se explica por los cambios metodológicos introducidos por el PNUD en la forma de medir los componentes del índice y en las fuentes de información, así como por los rezagos que mostró el país en materia de educación (recuadro 2.1).

El cuadro 2.2 contrasta el desempeño de los indicadores sociales en el 2010, con el lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional, tratando de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el grado de avance del país (alto, medio o bajo) en el logro de las aspiraciones de desarrollo

humano⁷. Lo ideal sería que el mayor número posible de indicadores nacionales se ubicara en el cuadrante superior izquierdo de la matriz, ya que esa posición hace referencia a una situación en la que se combinan mejoras anuales en la tendencia nacional, con un nivel alto en el contexto internacional. El cuadrante inferior derecho denota exactamente lo contrario.

Acceso a una vida larga y sana

Es extensa la literatura que demuestra la importancia de la salud como factor determinante de la felicidad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, dado que potencia las capacidades del individuo y, de esta forma, acrecienta sus posibilidades de alcanzar sueños y aspiraciones (Sen, 1999; OPS, 1999; Gerstenblüth et al., 2008). Asimismo, las implicaciones de una vida sana han

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2010

| Desempeño del 2010 con respecto a la tendencia ^{a/} | | | |
|--|---|---|---|
| Posición ^{b/} | Mejora | Se mantiene ^{c/} | Desmejora |
| Alto | <ul style="list-style-type: none"> ■ Coberturas de la PEA en la seguridad social ■ Tasa de desempleo | <ul style="list-style-type: none"> ■ Esperanza de vida | <ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Incidencia de la pobreza |
| Medio | <ul style="list-style-type: none"> ■ Viviendas con acceso a Internet ■ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo ■ Tasa de deserción ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito ■ Tasa de homicidios | <ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado ■ Coeficiente de Gini | <ul style="list-style-type: none"> ■ Escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años |
| Bajo | <ul style="list-style-type: none"> ■ Salario mínimo real ■ Población de 18 a 64 años 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 1990-2009 se compara con el valor obtenido en el 2010, y el crecimiento anual del 2010 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2009.

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 2010 la tendencia mostrada en el período 1990-2009.

RECUADRO 2.1

Costa Rica en el índice de desarrollo humano: consideraciones metodológicas y sustantivas

Desde una perspectiva de largo plazo, la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) muestra un paulatino descenso en la posición de Costa Rica en el contexto latinoamericano. Entre 1975 y 1990, el país mantuvo el tercer lugar de la región, que luego se transformó en un cuarto puesto entre 1995 y 2005 y en una quinta posición en 2007. La comparación de estos resultados con el IDH promedio de las naciones latinoamericanas con menor desarrollo relativo arroja una reducción sostenida de las distancias a lo largo de todo el período estudiado. La brecha en el índice pasa de 0,115 en 1975 a 0,080 en 2007, poniendo en evidencia que esos países, en conjunto, están progresando más rápidamente que Costa Rica, aunque partiendo de una situación bastante rezagada.

La comprensión adecuada de este comportamiento pasa por varios frentes. Por una parte, es menester desagregar el indicador para determinar las áreas en las cuales el país ha perdido posiciones y, por otra, es necesario conocer los cambios metodológicos introducidos al IDH y a la forma de medir sus componentes. En primer término, Costa Rica es líder a nivel regional en esperanza de vida y ocupa la séptima posición en el PIB per cápita. Pero es en la dimensión del conocimiento, en la que el país es décimo, donde se registra la calificación más baja, a pesar de las sostenidas inversiones en educación que se realizan desde hace varios años.

En los dos indicadores que componen el índice de educación -tasa de alfabetización de adultos y matrícula combinada de primaria, secundaria y terciaria-, Costa

Rica se ubica en las posiciones cuarta y decimoquinta, respectivamente, entre dieciocho países analizados. Al investigar sobre la medición de la matrícula por nivel, Sauma (2011a) descubrió dos detalles importantes. En primer lugar, la cobertura del nivel terciario calculada por la Unesco está subestimada, pues solo contempla la matrícula en universidades públicas (74.312 personas en 2007) y deja de lado a las universidades privadas (cerca de 86.000 personas más según las encuestas de hogares). El segundo aspecto relevante es el uso de tasas brutas en lugar de tasas netas; esto favorece a aquellos países que registran valores de matrícula por encima del 100%, de tal forma que sus índices se “disparan” con respecto a los costarricenses. El “sobredimensionamiento” de la mejor situación en algunos países parece estar relacionado con la calidad de la información, que reporta altas tasas de matrícula en sociedades que tienen condiciones socioeconómicas muy desfavorables. Bolivia, por ejemplo, aparece con una tasa combinada de matrícula del 86%.

Para el 2010 el PNUD introdujo algunos cambios en la forma de calcular el IDH, entre los que destacan la sustitución de la tasa de alfabetización de adultos por los años promedio de instrucción, la tasa de matriculación combinada por los años esperados de instrucción, y el PIB per cápita por el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (ajustados por paridad de poder adquisitivo⁹). Además, para la estimación del índice general ahora se usa una media geométrica, en lugar de una media aritmética. Estos cambios impiden la comparación de los resultados con los de mediciones anteriores. Con la nueva métrica, Costa Rica pasó de la cuarta a la sexta

posición en el IDH a nivel latinoamericano, por debajo de Argentina, Chile, Uruguay, Panamá y México. Mantiene el primer lugar en esperanza de vida y el séptimo en INB per cápita ajustado por paridad de compra pero, como se indicó, muestra rezagos importantes en los indicadores de educación. En años promedio de escolaridad el país se ubica de octavo, y en años esperados de instrucción es decimoquinto. Sin embargo, las cifras utilizadas para estimar esta dimensión nuevamente generan dudas. Para el primero de estos indicadores, el PNUD utiliza el documento de Barro y Lee (2010) sobre logros académicos a nivel mundial, en el cual las cifras parecen mantener el “sobredimensionamiento” descrito. En el indicador de años esperados de instrucción, el mismo PNUD (2010) recomienda tomar con cautela las comparaciones, debido a las diferencias existentes entre los países en duración del año escolar, calidad de la educación y estructura del sistema.

En conclusión, sin negar la existencia de problemas de cobertura de la educación secundaria en Costa Rica, el descenso experimentado en el IDH podría estar más relacionado con un “sobredimensionamiento” de la mejor situación en alguna naciones latinoamericanas, que en problemas de la información para Costa Rica. En todo caso, aunque el país mantenga su cuarta posición en Latinoamérica, lo cierto es que no ha podido avanzar (acercarse o superar) a los tres países que tradicionalmente le han llevado la delantera (Argentina, Chile y Uruguay).

Fuente: Sauma, 2011a.

sido plenamente analizadas por diversos autores, quienes han demostrado la existencia de una relación positiva entre buena salud y crecimiento económico, inversiones en educación, productividad laboral y planificación familiar (Grossman, 1972; Mankiw et al., 1992; López-Casasnovas et al., 2005; Deaton, 2001; Aguayo-Rico et al., 2005). En este sentido, es clave dar seguimiento

al sistema de salud, debido a su papel estratégico para que las personas puedan tener una vida sana.

El 2010 tuvo resultados dispares en esta materia. Por un lado mejoró la mortalidad materna, que se redujo por segundo año consecutivo, y se registró la incidencia más baja en malaria. Pero por otro lado aumentaron indicadores relevantes, como la mortalidad infantil

y la incidencia del dengue, y siguió pendiente el reto de lograr coberturas del 100% en vacunación de niños y niñas.

La esperanza de vida se situó en 79,0 años, la misma cifra que ostentó en 2005. La estimación muestra una reducción para ambos sexos, con resultados similares a los que se tenía en 2006. Para las mujeres el indicador pasó de 82,0 años en 2009 a 81,7 años,

mientras que entre los hombres el cambio fue de 76,9 a 76,5 años. Dos aspectos destacan en este ámbito. En primer lugar, durante el último quinquenio la brecha entre hombres y mujeres se ha venido expandiendo. En segundo lugar, la esperanza de vida masculina ha encontrado un “techo” que se ha estancado en los 77 años, y que no fue superado en ningún momento de la década.

El comportamiento en la esperanza de vida se explica, en parte, por los patrones de la tasa bruta de mortalidad. En los últimos cinco años este indicador ha aumentado de manera persistente (se ubicó en 4,2 muertes por mil habitantes en el 2010). Se distinguen dos características. Primero, de las diez primeras causas de muerte en el país, siete incrementaron sus tasas específicas entre 2000 y 2010. Destacan las neoplasias, cuya tasa aumentó un 18,8% en ese lapso, como parte de una tendencia de crecimiento sostenido; esta es la segunda causa de muerte y afecta en especial a las personas mayores de 35 años. Los infartos agudos y la enfermedad isquémica -las otras dos causas más importantes- mostraron leves reducciones, inferiores al 3%, entre 2000 y 2010, aunque se mantienen en niveles altos. Segundo, los accidentes de tránsito siguen siendo la principal causa de mortalidad en los grupos de población menores de 49 años (72,7%), en particular entre los hombres (seis por cada mujer) y, junto con el incremento de los homicidios y en los suicidios, limitan el logro de mayores avances en la esperanza de vida, sobre todo la masculina, pues afectan de modo significativo a los grupos jóvenes.

En cuanto a la mortalidad infantil, en el 2010 su tasa ascendió a 9,5 muertes por mil nacidos vivos (671 casos), luego de dos años de registrar niveles inferiores a nueve. Con este resultado el país volvió a las cifras observadas en 2004 y 2005, aunque se mantuvo por debajo de las de años anteriores a estos. El dato del 2010 se explica por un aumento de ocho muertes infantiles con respecto al 2009 y una reducción en el número de nacimientos (4.078 menos). De haber nacido la misma cantidad de niños, la tasa de mortalidad infantil había sido

de 8,9 decesos. Se estima que el 72% de los fallecimientos no se podía evitar.

En el 2010 se observaron importantes brechas cantonales en la mortalidad asociada a complicaciones perinatales, principal causa de muerte infantil en el país. Si se consideran solo los cantones con más de seis decesos infantiles en el 2010 (mediana de muertes por cantón), se encuentra que los relacionados con problemas perinatales representaron menos del 50% de la mortalidad infantil en Turrialba, Moravia y Buenos Aires y más del 90% en Corredores, Siquirres y Matina. Estas disparidades podrían ser explicadas por diferencias en la calidad de la atención prenatal y el acceso a servicios maternos.

La tasa de mortalidad materna (por cada 10.000 nacidos vivos) fue de 2,1 casos en el 2010 (quince muertes). Esta fue su segunda caída consecutiva, aunque la tendencia de los últimos veinte años muestra una gran variabilidad, con altibajos constantes. Las cifras del 2010 muestran a dos provincias, Heredia y Guanacaste, sin mortalidad materna, mientras que Limón registró 3,6 veces el promedio nacional. No obstante, es importante mencionar que los resultados provinciales también son muy volátiles entre un año y otro, lo que dificulta inferir tendencias de más largo plazo. Por ejemplo, en Limón la mortalidad en madres fue de 1,53 en el período 2003-2007, pero en el 2008 aumentó casi cinco veces, para luego caer a la mitad y finalmente crecer casi tres veces.

Los patrones de morbilidad y salud pública mostraron tendencias diversas. Por un lado siguió manifestándose el comportamiento cíclico del dengue, pues el número de casos se triplicó con respecto al 2009, año en el que el país tuvo la incidencia más baja de la década. La tasa del 2010 fue la segunda mayor desde 1993 (solo superada por la de 2005), al llegar a 690 casos por cada 100.000 habitantes, y se notificaron veintiuno de dengue hemorrágico (Ministerio de Salud, 2011). El Decimosexto Informe advirtió que incrementos como este eran de esperar, salvo que el país realmente se comprometiera a poner en marcha

una estrategia de combate al dengue de manera sostenida y desde diversos frentes. La tuberculosis creció por segundo año consecutivo (morbilidad de 11,7 por 100.000 habitantes en 2010) y constituye una señal de alerta para el Ministerio de Salud, dado que se podría volver a las tasas de incidencia previas al 2006 (mayores a trece). El programa de atención de la malaria fue el que tuvo el mejor desempeño en 2010, pues se reportaron 114 casos, de los cuales el 96,5% se dio en la región Huetar Atlántica. La tasa de incidencia de esta enfermedad cayó un 56% en relación con el 2009 y, de esta forma, alcanzó su mínimo histórico en el país.

Las tasas de vacunación siguen reflejando problemas. En infantes menores de un año las coberturas contra poliomielitis, difteria, tétanos, tos ferina, sarampión, rubeola, paperas, hepatitis B e influenza no van más allá del 90%, cuando deberían superar el 95% para asegurar una protección adecuada de la población. La vacuna para prevenir la tuberculosis (BCG) alcanzó una cobertura del 75%, la menor del último quinquenio, mientras que el 81% de los niños recibió la vacuna contra el sarampión. Dado que la subcobertura se mantiene al menos desde el 2005, el número de niños y niñas susceptibles de padecer alguna de las enfermedades prevenibles vía vacunación tiende al alza. Estos niveles de cobertura, sin embargo, podrían estar subvalorados por problemas en el registro público de vacunas aplicadas, por la imposibilidad de revisar los carnés de monitoreo en zonas de clase alta y por la falta de reporte de establecimientos privados (Ministerio de Salud, 2011).

En materia de salud sexual y reproductiva, en marzo del 2011 se presentaron los primeros resultados de una encuesta nacional que se aplicó a mujeres y hombres con edades entre 15 y 80 años¹⁰. Los principales resultados se sintetizan en el recuadro 2.2, y entre ellos destaca que el 82,1% de las mujeres de 15 a 49 años, casadas o en unión libre, utiliza un método de planificación familiar; la esterilización femenina es el de mayor uso, lo que indica que la responsabilidad en este ámbito sigue

recayendo en las mujeres. Además, el 93% de las personas entrevistadas está de acuerdo en que se imparta educación para la sexualidad en los centros educativos.

Dadas las tendencias señaladas en el perfil epidemiológico, la afiliación de las personas al sistema de salud se mantiene en aumento, aunque con algunas particularidades que llaman la atención. El 2010 fue un año de recuperación de las coberturas de la seguridad social, que habían caído en 2009 como consecuencia de la crisis económica. Debido al cambio metodológico en las encuestas de hogares, las cifras del 2010 no son comparables con las de años previos, por lo que no es posible conocer con exactitud las variaciones ocurridas en el período bajo análisis. En el seguro de salud la cobertura alcanzó al 91,9% de la población, el mayor registro de la CCSS y que rompe el tope histórico del 90% prevaleciente en las últimas décadas. Si se considera solo el aseguramiento directo, las coberturas fueron del 70,0% de la PEA total, el 81,7% de la PEA no asalariada y el 68,8% de la PEA asalariada. Este resultado revierte la tendencia histórica de coberturas más amplias en los asalariados que en los no asalariados, y sugiere que personas del primer grupo podrían estar optando por asegurarse como trabajadores independientes, reportando un salario inferior al que efectivamente están recibiendo y haciendo desaparecer la figura contributiva del patrono (este tema se aborda con más detalle en la siguiente sección). La situación es similar en las pensiones del régimen de IVM, en el que la cobertura de la PEA no asalariada alcanzó el 67,5% en el 2010, frente al 63,0% de la PEA asalariada. Esto significa que el 62,6% de la PEA total estaba cubierta por este seguro.

Crisis financiera y problemas de gestión en el seguro de salud de la CCSS

El panorama financiero del 2010 no fue positivo para la CCSS. Durante ese año, el déficit del seguro de salud llegó a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total, con un faltante proyectado

RECUADRO 2.2

Principales resultados de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva

En marzo del 2011 se dieron a conocer los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva, realizada en el año 2010 como producto del trabajo de una comisión interinstitucional encabezada por el Ministerio de Salud¹¹.

La encuesta utilizó el Marco Muestral de Viviendas del 2000 (MMV-2000), construido por el INEC a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2000. Se visitaron setenta cantones del país y se entrevistó a 3.197 personas de ambos sexos, con edades entre 15 y 80 años. El 59% de las y los entrevistados residía en la zona urbana y el restante 41% en la rural. Por nivel de instrucción la distribución fue la siguiente: 5% no había asistido a la escuela, 34% tenía primaria, 42% secundaria y 20% tenía educación universitaria. A continuación se resumen algunos de los resultados obtenidos:

- La prevalencia anticonceptiva¹² en el 2010 fue similar a la reportada por la encuesta anterior, en 1999: 82,1%. La esterilización femenina (29,6%), los anticonceptivos orales (21%) y los anticonceptivos inyectables (9,3%) son los métodos más utilizados, mientras que el empleo del dispositivo intrauterino (3,3%), el ritmo (3,2%) y el condón masculino (8,9%) disminuyó con respecto a décadas anteriores. Si se compararan estos resultados con la encuesta de 1999, se observa que el uso de los anticonceptivos orales muestra una reducción, al igual que los métodos naturales y el condón masculino.
- Más del 93% de las personas encuestadas está de acuerdo en que los centros educativos impartan educación para la sexualidad. No hay diferencias importantes según sexo o religión.
- Entre las personas de 15 a 44 años que declararon una edad de inicio de la actividad sexual, el 22% de los hombres y el 11,2% de las mujeres la empezaron antes de cumplir los 15 años. El 67,9% de los hombres y el 51,4% de las mujeres tuvieron relaciones sexuales antes de cumplir los 18 años. La primera relación sexual ocurrió, en casi toda la población, antes de los 24 años (96,3% de los hombres y 93,4% de las mujeres).
- El 45,7% de las mujeres no deseaba su último embarazo, porcentaje similar a los obtenidos en encuestas anteriores. Esta cifra es superior en las mujeres que no tienen pareja (54%).
- Aunque más del 90% de las personas sexualmente activas alguna vez ha usado condón, solamente un 43,7% de las mujeres y el 66,1% de los hombres con edades entre 15 y 19 años lo utilizaron en la última relación sexual.
- La encuesta también buscó determinar la ocurrencia o no de situaciones de violencia sexual en espacios públicos, así como en los lugares de trabajo y estudio. Un 15,1% de las mujeres reconoció haber tenido relaciones sexuales sin desearlas, por miedo a represalias. Casi el 21% afirmó haber recibido ofrecimientos a cambio de relaciones sexuales, y un 6,3% reportó haber sido víctima de amenazas.

Fuente: Ministerio de Salud, 2011.

para el 2011 de 92.626 millones. En términos reales, durante el período 2006-2010 los ingresos de ese seguro crecieron en promedio un 7,6% anual, mientras que los gastos lo hicieron en un 9,5%. De los últimos cuatro períodos contables, la entidad cerró con déficit en dos de ellos (en 2007 y 2010).

Esta situación muestra un panorama complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea. En segundo lugar, hay factores de corto plazo, señalados ya en el Decimoquinto Informe, asociados a la recurrencia de ciertos fenómenos financieros que afectan a los seguros sociales durante épocas de crisis, y que se manifiestan particularmente en la caída de los ingresos por cotizaciones. Si bien estos aportes ya venían perdiendo participación dentro de la estructura de ingresos, durante la crisis económica reciente esa tendencia se profundizó de manera significativa. Finalmente, decisiones de índole administrativa relacionadas con contrataciones y aumentos salariales completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

Las presiones más importantes en el largo plazo son las que ejercen el envejecimiento de la población, los cambios en el perfil epidemiológico y las transformaciones tecnológicas, las cuales se traducen en costos unitarios más elevados y mayor demanda de servicios clínicos (Porter y Olmsted, 2006). Bach y Abar (2008) cuantificaron que, en Estados Unidos, la población de 65 a 74 años visita dos veces más al médico que los grupos etarios menores, cifra que se incrementa a 2,3 veces entre las personas mayores de 75 años.

En Costa Rica, tanto el envejecimiento como el aumento de las enfermedades crónicas parecen influir en la presión sobre el gasto de la CCSS. Según estimaciones de Chaves y León (2007), un 74,5% de las personas adul-

tas mayores acudió a consulta médica al menos una vez en el trimestre anterior a la realización de la encuesta que sirvió de base para esa investigación. De ese total, el 80% asistió a servicios de la CCSS.

En cuanto al perfil epidemiológico, el incremento de las enfermedades crónicas y los tumores juega un rol preponderante. Por ejemplo, la incidencia del cáncer creció de 1,5 a 2,0 casos por cada mil habitantes en el período 1995-2005, a la vez que la mortalidad aumentó un 28,7% entre 1972 y el 2009, situándose en más de ochenta casos por 100.000 habitantes. Esta enfermedad se proyecta como la principal causa de muerte en los próximos veinte años, y constituye un desafío urgente de atender, pues la toma de decisiones y su ejecución han sido lentas luego del cierre del Instituto Costarricense contra el Cáncer, en 2008 (recuadro 2.3).

Por otra parte, los patrones de uso de los servicios hospitalarios indican que las consultas aumentan, mientras que los egresos disminuyen: entre 2005 y 2010 las primeras crecieron a un ritmo medio del 2,8% anual, en tanto que los segundos cayeron un 8,9%. El número de visitas al médico se acercó a cuatro por persona, impulsado sobre todo por el acelerado crecimiento de las consultas de “urgencias” (en especial las catalogadas como “no urgencias”) (OPS, 2011). Además, en el período mencionado los gastos en ambos rubros se incrementaron en términos reales, un 35,9% en las consultas y un 59,7% en los egresos hospitalarios. Esta contradicción podría ser resultado, entre otras razones, de un modelo de gestión en el que el gasto es inflacionario, rígido a la baja y desvinculado de la producción hospitalaria. Otra explicación podría ser que la complejidad de los casos tratados en el tercer nivel haya aumentado, aunque los índices de casuística (que miden si el hospital está tratando casos que demandan más recursos) no muestran tendencias crecientes. En este sentido es importante señalar que el país no dispone de un sistema de evaluación de costos, por lo que no es posible profundizar en estos temas y establecer relaciones de causalidad.

Cuando el perfil epidemiológico transita hacia una mayor incidencia de enfermedades crónicas, dos de los rubros que más aumentan son los medicamentos y los servicios de apoyo. Ambas partidas exhiben patrones de utilización crecientes en el largo plazo. Datos de la CCSS muestran que la cantidad de fármacos por habitante pasó de 7,7 a 14,7 entre 1980 y 2009, mientras que el total de exámenes de laboratorio per cápita pasó de tres a casi trece en el mismo período (Miranda, 2011). Por su parte, el gasto real en medicamentos creció un 33% entre 2006 y 2010, aunque su peso en la estructura del gasto total ha caído paulatinamente (del 11,8% al 9,9%).

Factores coyunturales asociados a las fluctuaciones macroeconómicas vividas en el país desde el 2008 también explican el devenir financiero del seguro de salud. En general, las condiciones económicas parecen haber agudizado problemas que el modelo de gestión ya tenía. En particular, la coexistencia de un modelo de ingresos altamente procíclico con una estructura de costos acíclica (es decir, desligada del ciclo económico) crea vacíos que en épocas de crisis pueden acarrear desequilibrio financiero. La pasada coyuntura recesiva trajo consigo esa inestabilidad desde tres frentes probables en materia de ingresos, a saber: i) reducción de la masa salarial y las contribuciones, ii) aumento de la evasión, la morosidad y la subdeclaración salarial por parte de los empleadores y iii) presencia de un incentivo para el incumplimiento de las obligaciones (los empleadores ganan al demorar el pago, porque lo harán con moneda devaluada).

Si bien históricamente los gastos totales han crecido a tasas menores que los ingresos totales, en el último quinquenio esa tendencia se revirtió. Tal como se observa en el cuadro 2.3, hasta el 2005 la tasa quinquenal de los primeros estuvo siempre por debajo del promedio de los segundos. En el período 2006-2010, sin embargo, la tasa de los egresos fue superior a la de los ingresos en alrededor de dos puntos por año. En otras palabras, mientras los ingresos crecieron 1,4 veces en ese lapso, los

RECUADRO 2.3

Retos de la atención del cáncer en la CCSS

El cáncer es un problema de salud pública y debe ser tratado como tal, es decir, se deben plantear políticas que impacten en cada uno de los factores implicados en su incidencia: ambientales, sociales, económicos, culturales, biológicos y demográficos.

Según la Organización Mundial de la Salud, el cáncer es en gran medida evitable. Más de un 40% de todos los cánceres se puede prevenir; algunos son curables cuando hay una detección temprana y se sigue un adecuado tratamiento; además, el sufrimiento de los pacientes se puede aliviar con buenos cuidados paliativos (OMS, 2007).

En Costa Rica, desde 1995 la incidencia de cáncer se ha incrementado en alrededor de un 26% para ambos sexos. Por su parte, la mortalidad ha aumentado en cerca de un 10%. En la actualidad un 20% del total de las muertes corresponde a esta enfermedad¹³, lo que equivale a entre 3.500 y 4.000 fallecimientos anuales. Con el fin de planificar los servicios para la atención en este campo, la CCSS realizó un estudio que confirmó la tendencia creciente de los casos de cáncer y estimó que en el período 2005-2025 su incidencia se duplicará, al pasar de 8.000 a 16.000 casos nuevos (CCSS, 2010).

Es importante anotar que en los últimos quince años ha variado la proporción de muertes por tipos de cáncer. Desde 1995 se observa una disminución en la mortalidad por cáncer gástrico, de un 48% en hombres y un 43% en mujeres, así como una reducción del 34% en las muertes por cáncer de cérvix. Pero al mismo tiempo han ganado importancia el cáncer de próstata (con aumentos del 17% en la mortalidad y el 77% en la incidencia) y el de mama (22% y 67%, respectivamente). En el cáncer de colon la mortalidad entre hombres se incrementó en 39% (58% en la incidencia) y entre las mujeres, aunque

se registró una caída del 10% en la mortalidad, la incidencia creció un 51%.

Si bien los servicios de salud han contribuido a la disminución de la mortalidad debida al cáncer gástrico y el cáncer de cuello del útero, la prevención y la detección temprana de los tipos de cáncer cuya incidencia se ha incrementado representan importantes retos para la CCSS. Las neoplasias de mama, próstata y colon requieren conocimientos y recursos tecnológicos complejos, que den aplicarse de forma oportuna para lograr una disminución de la incidencia y, sobre todo, de la mortalidad.

Entre 2003 y 2010 la inversión para la atención del cáncer creció en alrededor de un 9% anual. Para el 2010 se estimó que el gasto fue de 62.071 millones de colones constantes a precios del 2006. Uno de los rubros de mayor crecimiento fue el de medicamentos, el cual se incrementó en un 30% en ese período, al pasar de 2.000 a 3.000 millones de colones constantes, tanto por el aumento en el costo de los productos como por la cantidad de ellos que se adquirió (CCSS, 2011).

Entre los retos relevantes para la atención del cáncer destacan los siguientes:

- Implementar un programa efectivo de promoción de la salud, que logre estilos de vida saludables e impacte en la incidencia de tipos de cáncer evitables.
- Diseñar programas costo-efectivos tendientes a mejorar la sobrevivencia y la calidad de vida de los enfermos de cáncer, para lo cual se requiere contar con sistemas de información que permitan medir esos resultados.
- Lograr que los pacientes con sospecha de cáncer puedan ser atendidos de manera prioritaria, a fin de ofrecerles un tratamiento oportuno.

- Elaborar guías para la atención oportuna y costo-efectiva en las etapas de prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos.

- Buscar consensos sobre los rangos de edad para tamizaje de cáncer de mama, próstata, colon y pulmón, y sobre la combinación de recursos tecnológicos necesarios para el abordaje.

- Involucrar a diversos grupos organizados y de la sociedad civil en la promoción de la salud y la atención del cáncer.

Desde una perspectiva estratégica, la atención de esta enfermedad presenta dos oportunidades. La primera tiene que ver con los recursos que fueron trasladados a la CCSS tras el cierre del Instituto Costarricense contra el Cáncer, en el año 2008. La Ley 8718 transfirió a la CCSS la suma de 52 millones de dólares, para la implementación de un Plan de Acción que aprobó la Junta Directiva de esa entidad en junio del 2009. El plan de inversiones acordado para esos fondos se centra en cuatro áreas clave: i) formación y capacitación de recursos humanos, ii) mejoramiento de la capacidad instalada mediante sustitución y adquisición de equipo y nueva infraestructura, iii) fortalecimiento de la investigación y la información en las diversas áreas de la atención del cáncer, y iv) implementación de programas de detección temprana y mejoras en la oportunidad de la atención. La segunda es el proyecto de ley conocido como "Ley Antitabaco" (expediente 17331), el cual está en la Asamblea Legislativa a la espera de discusión.

Fuente: Sáenz, 2011.

gastos lo hicieron 1,6 veces. En el caso de los ingresos la explicación podría encontrarse en los aspectos macroeconómicos, en tanto que las causas de la aceleración de los gastos podrían hallarse en decisiones gerenciales que se comentarán más adelante.

La hipótesis acerca de los factores coyunturales que podrían haber apresurado los problemas financieros de la

CCSS se centra en dos ejes: i) la desaceleración paulatina de los ingresos por contribuciones a la seguridad social en la época de crisis, y ii) el crecimiento del número de cotizantes por cuenta propia durante el último quinquenio.

El desempeño financiero de largo plazo del seguro de salud muestra que los ingresos totales crecieron de manera sostenida en las dos últimas décadas,

pues en el 2010 fueron 3,6 veces superiores a los ingresos de 1992 (en términos reales). Esto significó un incremento del 4,1% al 6,4% del PIB. Entre 2006 y 2010 los ingresos aumentaron muy por encima del promedio de largo plazo y más rápidamente que en los cinco años previos. Sin embargo, al analizar los distintos rubros que componen la partida de ingresos, emergen algunas debilidades.

CUADRO 2.3

Crecimiento real^{a/} anual de los ingresos y los gastos totales del seguro de salud de la CCSS. 1992-2010

| Período | Gastos | Ingresos |
|-----------|--------|----------|
| 1992-1995 | 5,1 | 5,9 |
| 1996-2000 | 6,8 | 8,2 |
| 2001-2005 | 1,2 | 1,8 |
| 2006-2010 | 9,5 | 7,6 |

a/ Cifras deflatadas con el índice de precios al consumidor (IPC) del mes de diciembre de cada año. La base es diciembre de 2002.

Fuente: Pacheco, 2011b, con datos del Departamento de Presupuesto de la CCSS.

En el largo plazo, las cotizaciones del seguro social cayeron paulatinamente, al pasar de representar nueve de cada diez colones ingresados al sistema en 1992, a menos de ocho de cada diez en el 2010. La tendencia decreciente se profundizó en la época de crisis económica, hasta alcanzar en 2009 el mínimo histórico de tan solo el 73,8% del total de ingresos. Este resultado creó un vacío en las finanzas de la entidad, que obligó a las autoridades a cubrir el faltante con los saldos presupuestarios que se arrastran entre un período y el siguiente, y que se registran como ingresos en la partida de “recursos de vigencias anteriores”¹⁴. Entre 2007 y 2010, esos recursos representaron entre el 3,3% y el 9,5% de los ingresos totales del seguro de salud, para un acumulado de 259.815,7 millones de colones en ese cuatrienio.

Otro factor relevante es el crecimiento en el número de afiliados al seguro de salud en la modalidad de “cuenta propia” o voluntario. Esta categoría representaba un 14,8% (136.877) de los trabajadores asegurados en el 2001, pero aumentó a 19,8% (283.814) en 2010. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del seguro de salud, el crecimiento de este tipo de asegurados podría tener implicaciones negativas, ya que por esta vía desaparece la contribución patronal y debe ser asumida

GRAFICO 2.1

Crecimiento de las “bases salariales”, según categorías seleccionadas. 2006-2010



Fuente: Pacheco, 2011b, con datos del Departamento de Recursos Humanos de la CCSS.

por el Estado, con lo que la deuda de éste con la CCSS se incrementa. Es interesante anotar que las características socioeconómicas de los asegurados por cuenta propia, en promedio, son mejores que las del resto de la ciudadanía. Según estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010), los miembros de este grupo tienen mayor escolaridad, poseen más activos en sus viviendas, perciben mejores ingresos y, por ende, experimentan menores niveles de pobreza y sufren menos desempleo, que los demás sectores de la población.

Una característica que llama la atención es que un 29,6% de los asegurados por cuenta propia se clasifica como asalariado de instituciones y empresas, por lo general Mipyme. El 80% de estos trabajadores está contratado por tiempo indefinido y solo el 10% por un plazo determinado, la mayoría de estos por menos de seis meses. Más de la mitad no recibe aguinaldo y más del 70% no tiene vacaciones ni seguro por riesgos del trabajo. Sin embargo, menos del 20% considera estar en situación de insatisfacción laboral¹⁵.

Finalmente, el tercer grupo de factores que explican la situación del seguro de salud de la CCSS apunta a decisiones gerenciales que tuvieron un impacto negativo en las finanzas, como los aumentos en los salarios, la

planilla y los gastos administrativos. En la estructura de gasto de este seguro, las remuneraciones totales pasaron de representar un 58,9% entre 2001 y 2005, a un 63,1% entre 2006 y 2010, para un crecimiento promedio del 11,7% anual en el último de estos períodos. En el quinquenio 2006-2010 la remuneración media se duplicó, de 515.595 a 1.027.839 colones, en tanto que el índice de precios al consumidor aumentó un 39%. A manera de ejemplo, el gráfico 2.1 muestra un grupo de categorías laborales en las que el salario base creció un 50,9%.

En el mismo lapso la planilla de la CCSS (solamente en el seguro de salud) creció un 23%, al pasar de 39.159 a 48.152 empleados (casi 9.000 plazas). Según se detalló en el Decimoquinto Informe, la relación de empleados por mil habitantes, que se mantuvo estancada en ocho en el período 2000-2003, comenzó a subir y alcanzó un récord de 9,8 en 2008 -una de las más altas en la región- y el costo de los servicios personales aumentó un 21% (CCSS, 2008).

Este comportamiento no necesariamente debe tomarse como una tendencia inadecuada, pues también hay que tomar en cuenta las categorías en las que la planilla se expandió y su relación con los requerimientos del sector salud. Por ejemplo, en cuanto al volumen de nuevos empleados, las cuatro categorías con mayor incremento fueron tecnologías en salud, profesionales, enfermeras licenciadas y médicos en funciones sanitarias, quienes en conjunto representaron el 68% de los nuevos puestos de trabajo. En todos estos casos el número de plazas por cada mil habitantes aumentó, lo cual indica que la contratación más que compensó el crecimiento natural de los servicios por factores demográficos.

El grupo de servicios médicos creció un 30%, producto de un incremento de 25% en los profesionales y de 33% en los técnicos y auxiliares. La mayoría de las nuevas contrataciones médicas se destinó a funciones sanitarias, no administrativas, de forma tal que mientras en 2006 por cada médico en un puesto administrativo había 7,3 médicos en funciones sanitarias, para el 2010

esa relación había aumentado a 8,4. Esto permitió contrarrestar el elevado incremento en el número de citas por habitante, por lo que las consultas por hora médica contratada se mantuvieron prácticamente constantes.

Tal como se mencionó, una presión adicional sobre las finanzas de la CCSS provino de los gastos administrativos, los cuales pasaron del 3,5% al 5% de los gastos totales entre 2000 y 2009. Este incremento podría deberse, al menos parcialmente, al incremento del personal administrativo, que aumentó a un ritmo medio de 7,4% por año en el período 2005-2009 y fue la segunda categoría más dinámica de la planilla, después del personal de salud.

Otros dos elementos que han contribuido al deterioro de las condiciones financieras de la CCSS son la deuda del Gobierno y las resoluciones de la Sala Constitucional en materia de medicamentos. La magnitud de la deuda del Gobierno Central con la CCSS es motivo de debate. Por un lado, los sindicatos de la entidad (Undeca) han dicho que ésta asciende a 431.00 millones de colones (casi cinco veces el déficit proyectado para el 2011), mientras el Ministerio de Hacienda afirma que el monto es de 124.000 millones de colones.

En un informe publicado en agosto de 2011, la Contraloría General de la República (CGR) señala que a diciembre de 2010 las cuentas por cobrar de la CCSS alcanzaban la cifra de 707.512,2 millones de colones, de los cuales 569.588,6 millones¹⁶ correspondían al seguro de enfermedad y maternidad. El informe también documenta que al mes de marzo del 2011 la deuda del Estado con la CCSS ascendía a 421.276,3 millones de colones¹⁷, que representan un 23,3% de los ingresos totales recaudados en el año 2010. De ese monto, el 75,2% se encuentra pendiente de formalización mediante convenios con el Poder Ejecutivo. La CGR indica que es necesario revisar los procesos y mecanismos que se utilizan para definir la deuda, a fin de determinar de una mejor manera su cuantía, así como documentar y registrar oportunamente esas obligaciones (CGR, 2011). En todo caso, aun cuando la deuda del Estado

sea cancelada, queda la duda de si el ritmo de crecimiento del gasto (sobre todo en salarios) es compatible con la sostenibilidad financiera del seguro en los siguientes diez o quince años.

De igual forma, las resoluciones de la Sala Cuarta han incidido en el gasto institucional al declarar con lugar (y eventualmente crear jurisprudencia) varios recursos de amparo que obligan a la CCSS a proveer ciertos fármacos. A la fecha, unos mil pacientes pertenecen al denominado “grupo de tratamientos especiales”. Según el informe de la Organización Panamericana de la Salud sobre la situación financiera de la Caja (OPS, 2011), entre 2005 y 2010 el gasto real total en fármacos para tratamientos especiales se incrementó en 31,2%, unas 3,8 veces el ritmo de expansión de los medicamentos en su totalidad. Asimismo, el gasto real per cápita en fármacos especiales mostró un crecimiento del 29,5%, equivalente a 4,2 veces el aumento de todos los medicamentos.

En síntesis, la situación financiera del seguro de salud parece sugerir que no basta con aplicar medidas de carácter administrativo (por ejemplo, el recorte de partidas) para dar sostenibilidad a su funcionamiento. La ocasión es propicia para estimular un amplio debate nacional sobre las mejoras que requiere el actual modelo de gestión de cara al nuevo contexto, en procura de mayor eficiencia y calidad en los servicios y menores desigualdades en el acceso.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
TENDENCIAS EN EL SECTOR SALUD,
véase Pacheco, 2011b, en
www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

Este apartado examina el desempeño de Costa Rica en torno a la aspiración de que sus habitantes puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que desean y valoran. En el acceso al sistema educativo la evolución en el 2010 fue positiva, pues se mantuvieron las tendencias creciente en escolaridad y

decreciente en desescolarización. Pero en materia de calidad del servicio el balance sigue siendo negativo, debido a la persistencia de desigualdades en la distribución de la oferta educativa que generan brechas entre zonas y regiones del país.

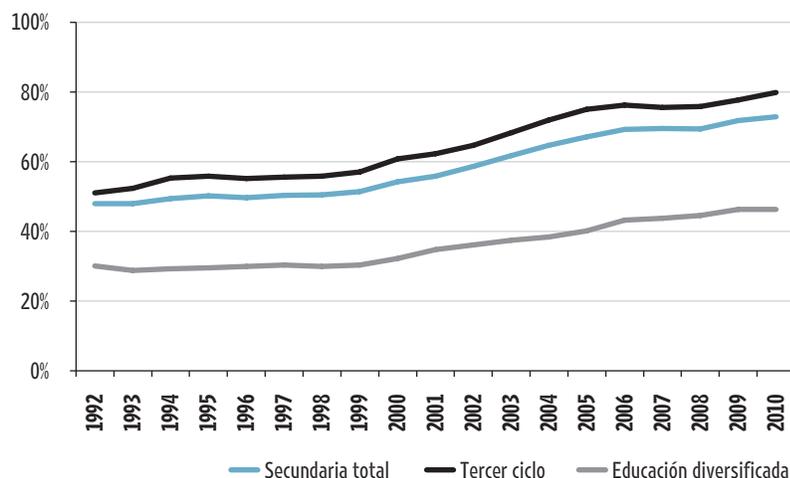
Las tasas de escolaridad¹⁸ indican que en la enseñanza primaria la cobertura es casi universal. En 2010 la tasa neta¹⁹ en el primer ciclo de la educación tradicional superó el 100%, en tanto que en el segundo ciclo bajó a 94,9%. Esta última registró una tendencia creciente en la década de los noventa, y un período de estancamiento en el primer quinquenio del siglo XXI (para el detalle de las cifras, véase el Compendio Estadístico).

En la educación preescolar los mayores progresos se concentran en el ciclo de transición (5 y 6 años), mientras que en el Interactivo II (4 y 5 años) aún queda camino por recorrer. En el primer caso la tasa neta de escolarización pasó de 57,4% en 1990 a 91,9% en 2010. El grupo Interactivo II, que se abrió oficialmente en el 2000 con una tasa neta de 6,7%, despegó de manera rápida y consistente, hasta alcanzar su máximo de 56,9% en 2010, lo que refleja el considerable esfuerzo del Estado por extender y garantizar el acceso a los servicios educativos para los más pequeños (Programa Estado de la Nación, 2011).

En la educación secundaria total (tradicional y no tradicional) la tasa neta de escolaridad aumentó de 53,9% en 1999 a 75,2% en 2010. Si se considera solo la educación tradicional, se observa que la tasa se incrementó en 27,6 puntos porcentuales en los últimos veinte años, al pasar de 45,2% en 1990 a 72,8% en 2010. No obstante, existen diferencias importantes por ciclo educativo. En el tercer ciclo tradicional, que corresponde a los tres primeros años de secundaria, la tasa neta de escolaridad aumentó de 51,0% a 79,9% entre 1992 y 2010, mientras que en la educación diversificada tradicional, que corresponde a la etapa final de la enseñanza secundaria, la cifra es más modesta, pues pasó de 30,1% a 46,3% en el mismo período (gráfico 2.2).

GRAFICO 2.2

Tasa neta de escolaridad en la educación secundaria tradicional, por ciclo



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

Desescolarización en secundaria a la baja desde el 2007

El indicador de desescolarización o exclusión²⁰ del sistema educativo muestra que este problema es leve en primaria y en preescolar, pero en secundaria duplica y hasta triplica las tasas de los niveles previos. En la última década la tasa de deserción en preescolar osciló entre 4% y 6% (en el 2010 alcanzó un 4,5%) y el porcentaje más alto a lo interno de este ciclo se registró en el nivel Interactivo II (7,3%). En primaria la tasa fue de entre 2,5% y 4,5%, con una tendencia decreciente a lo largo del decenio (gráfico 2.3). En cambio, en la educación secundaria tradicional la tasa de deserción tuvo un comportamiento volátil, con disminuciones entre 2001 y 2003, aumentos del 2004 al 2006 y una tendencia decreciente que inició en 2007 y alcanzó un 10,2% en 2010, la cifra más baja de la década.

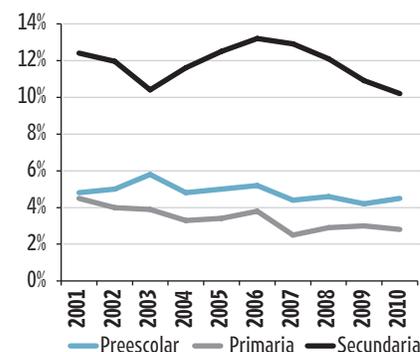
Si se desagrega, este indicador muestra matices importantes. Uno de ellos es que la desescolarización en la secundaria diurna es menor que en la nocturna. En los colegios académicos diurnos la tasa de deserción exhibió una notable reducción, de 11,4% a 8,3%, entre 2006 y 2010. Por el contrario, en

los centros nocturnos cerca de uno de cada cuatro estudiantes matriculados abandona el año lectivo sin terminarlo: en 2010 las cifras fueron de 24,2% en los académicos y 19,7% en los técnicos. Por niveles educativos, el mayor abandono sigue dándose en séptimo año, aunque disminuyó de 20,7% en 2005 a 16,5% en 2010. El tercer ciclo tiene tasas más elevadas que el ciclo diversificado: 11,8% versus 7,0%.

El *Tercer Informe Estado de la Educación* señala la necesidad de atender factores que no han sido suficientemente tratados, como las formas de enseñanza, el transporte, el tiempo de traslado al colegio y el clima educativo del núcleo familiar. Las encuestas de hogares arrojan luz sobre las causas que explican la no asistencia de la población de 12 a 17 años al sistema educativo. Las principales razones mencionadas por las personas entrevistadas se mantuvieron en la última década: “no está interesado en el aprendizaje formal” (cerca de un 30%), “no puede pagar los estudios” (menos de un 20%), “le cuesta el estudio” (cerca de un 10%) y “prefiere trabajar” (cerca de un 10%). Entre las mujeres adolescentes destacan razones de género, como el embarazo y el cuidado (cerca del 15%).

GRAFICO 2.3

Tasa de deserción intra-anual 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.

Como complemento de esta información, diversos estudios han destacado dos poderosos grupos de factores que ayudan a entender la exclusión y sus causas. Por un lado están la situación socioeconómica y el contexto familiar de las y los estudiantes, en particular las condiciones de pobreza y marginalidad, la incorporación temprana al mercado laboral, la anomia familiar y las adicciones, entre otros. Se trata de factores de naturaleza extraescolar, que se originan en el mercado, la comunidad y la familia. Por otro lado, hay situaciones intrasistema que tornan conflictiva la permanencia de los alumnos, como la relación con los docentes y otros actores de la comunidad educativa, los métodos de enseñanza y el acceso o no a programas de apoyo, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2011). La violencia a lo interno de los centros educativos podría también explicar la decisión de algunos jóvenes de desertar, aunque este es un tema que requiere más investigación.

Para combatir las razones económicas de la desescolarización, el programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos” sigue siendo la iniciativa más importante. Para el 2010, el IMAS reportó un total de 185.229

estudiantes beneficiados, que equivalen a 138.415 familias y un monto entregado de 49.516 millones de colones. El 59% de los beneficiarios se ubica en los grupos 1 y 2, definidos por el IMAS como prioritarios. La mayor cantidad de jóvenes inscritos en el programa asiste a séptimo y octavo años (47%, 88.341 alumnos), mientras que undécimo y duodécimo representan solo el 17% (30.394 estudiantes); el 36% restante se ubica en noveno y décimo años. El 53,3% de los beneficiarios son mujeres y el 68% son alumnos de zonas urbanas (en la sección “Gestión de la equidad y la integración social”, en la tercera parte de este capítulo, se ofrecen más detalles sobre “Avancemos”).

Uno de cada cinco estudiantes reprueba el año lectivo

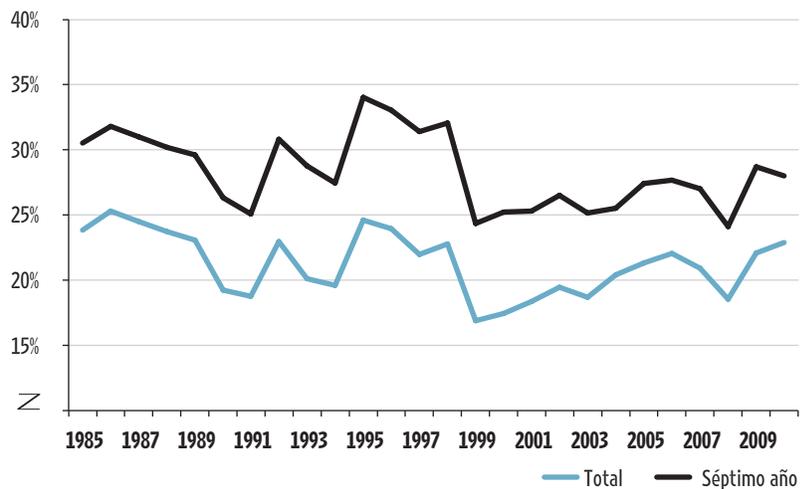
Los avances en el rendimiento de los estudiantes son lentos y las dificultades se acentúan en las etapas de transición entre ciclos educativos. En primaria cerca de uno de cada diez estudiantes reprueba el año lectivo. Los principales problemas se concentran en el primer ciclo, especialmente en primer grado, donde el fracaso escolar fue del 13,7% en 2010.

En la educación secundaria académica diurna la reprobación mostró una gran volatilidad en los últimos veinticinco años, con cifras que fluctuaron entre un 25,3% de estudiantes aplazados en el curso lectivo de 1986, y un mínimo de 16,9% en 1999 (gráfico 2.4). En años recientes este indicador ha rondado el 20%; en 2008 se redujo a 18,5%, pero volvió a aumentar en 2009 y en 2010 llegó al 22,9%. El séptimo año mantiene cifras considerablemente más altas que los demás (Programa Estado de la Nación, 2011).

En 2010 las regiones educativas de Liberia, Cartago, zona norte-norte y San Carlos tuvieron los porcentajes más elevados de reprobación en secundaria; en ellas más de un 26% de los jóvenes que culminaron el año no logró aprobar el curso lectivo. Esta situación se agrava en séptimo año, particularmente en Liberia, la zona norte-norte y San José, donde uno de cada tres estudiantes reprobó.

GRAFICO 2.4

Reprobados^{a/} en educación secundaria diurna, total y en séptimo año



a/ Rendimiento definitivo. Dependencias públicas, privadas y privadas-subsuccionadas.

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

Otro problema del sistema educativo es la repitencia. En secundaria diurna la proporción de repitentes osciló entre 9% y 12% en la pasada década, con una tendencia creciente. El tercer ciclo arroja cifras superiores a las del ciclo diversificado, en especial en séptimo y octavo años (14% de repitentes en el 2010). Los hombres y los colegios públicos tienen porcentajes mayores que sus contrapartes. En primaria el número de estudiantes repitentes ha venido en descenso: de 11,3% en 1990, a 6,0% en 2010. Nuevamente el primer grado se mantiene como el de mayor repitencia, aunque también muestra el mayor descenso: de 17,8% en 1995 a 13,5% en 2010.

El *Tercer Informe Estado de la Educación* clasificó a las regiones educativas del país según sus problemas de repitencia, exclusión y reprobación. En este capítulo se actualizó el ejercicio con el promedio del período 2009-2010. En una situación de alta repitencia, alta deserción y alta reprobación se ubicaron cuatro regiones cuyos porcentajes fueron muy superiores al promedio nacional: Sarapiquí, Cañas, Cartago y la zona norte-norte (cuadro 2.4). En el otro extremo están las regiones de Los

Santos, Alajuela, Heredia y Nicoya, cuyos porcentajes fueron muy inferiores al promedio nacional.

Pero más notorias aun que las diferencias entre regiones son las que se presentan entre instituciones de una misma región. De acuerdo con ProDUS (2010), hay centros educativos con rendimientos muy malos en regiones con resultados relativamente buenos, y hay establecimientos muy buenos en regiones con resultados relativamente malos. Esto implica que no es conveniente hacer generalizaciones y que se deben tomar en cuenta las particularidades de las instituciones y el contexto inmediato que las rodea, para obtener una explicación más precisa de estos problemas (Programa Estado de la Nación, 2011).

El MEP también calcula las proporciones de estudiantes con sobre-edad²¹. Este fenómeno tiene dos orígenes: el ingreso tardío al sistema educativo y la repitencia. Los datos disponibles para el último quinquenio muestran que en primaria el porcentaje de alumnos que superan la edad oficial para el nivel que están cursando ha disminuido (de 17,6% en 2005 a 15,3% en 2010), en contraste con la secundaria, cuya tendencia se mantiene estancada en alrededor del 25%.

CUADRO 2.4

Situación^{a/} de las regiones educativas, según tasas de deserción, repitencia y reprobación en secundaria. Promedio 2009-2010

| Situación | Regiones educativas |
|---------------------------------|---|
| Bien en los tres indicadores | Los Santos, Alajuela, Heredia y Nicoya |
| Mal en los tres indicadores | Sarapiquí, Cañas, Cartago y zona norte-norte |
| Bien en dos indicadores | Puriscal, Santa Cruz y Coto |
| Mal en dos indicadores | Liberia, Aguirre, Grande de Térraba y Desamparados |
| Otras situaciones ^{b/} | Guápiles, San Carlos, Limón, Turrialba, San José, San Ramón (occidente), Pérez Zeledón y Puntarenas |

a/ La situación se determina al comparar el porcentaje que obtiene la región educativa en cada indicador, con el promedio nacional. Si el resultado es mayor que ese promedio, se valora en una situación mala, y viceversa. Si el porcentaje está entre ± 1 punto porcentual del promedio, se evalúa en una situación intermedia.

b/ Regiones que se evaluaron mal en un indicador, pero se ubicaron en una situación intermedia o buena en los otros dos. También incluye las regiones cuyos porcentajes fueron similares al promedio nacional en los tres indicadores.

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

En la educación primaria las cifras del 2010 muestran un 9,3% de alumnos con extra-edad en primer grado, un 12,9% en el segundo y un 15,9% en el tercero. De cuarto a sexto grados las proporciones rondan el 18%. Los hombres tienen porcentajes superiores a los de las mujeres (17,3% *versus* 13,3%).

En secundaria diurna, los años séptimo y décimo tienen los mayores porcentajes de estudiantes con sobre-edad: 27,3% y 25,5%, respectivamente, mientras que undécimo y duodécimo registran los menores (21,4% y 17,4%, en cada caso). Nuevamente, los hombres superan a las mujeres (27,6% y 22,9%), y además las instituciones públicas casi triplican a las privadas (27,7% *versus* 8,5%) y la rama académica excede a la técnica (25,9% *versus* 22,8%).

Las reformas en el área de evaluación, aprobadas por el Consejo Superior de Educación en 2008, han contribuido a retener estudiantes que abandonaban el colegio por problemas de rendimiento, pues uno de los principales cambios es que los alumnos repiten solo las materias que reprueban, es decir, pueden “arrastrar” las asignaturas perdidas y avanzar hacia niveles superiores en aquellas que aprobaron. No obstante, la aplicación de este mecanismo al interior de los centros educativos ha causado problemas administrativos, debido al déficit

de infraestructura y a los horarios de los estudiantes.

Crece personal docente titulado, pero se desconoce la calidad de su formación

Los y las docentes constituyen un pilar fundamental del sistema educativo, por lo que examinar su formación profesional se convierte en un punto de partida para explorar la calidad de la educación costarricense. Este tema fue abordado en el *Tercer Informe Estado de la Educación* y entre sus principales hallazgos están las significativas mejoras que se han dado en las condiciones salariales de los docentes, así como en los mecanismos para su contratación en el sector público, esto último como resultado de esfuerzos para hacer más transparentes los concursos respectivos. Los docentes también se han preocupado por elevar su titulación, un hecho ciertamente positivo, pero que no en todos los casos es sinónimo de calidad, dada la amplia gama de programas de formación en Educación que se ofrecen en el país, sin el debido control de calidad.

Pese a lo anterior, los educadores siguen enfrentando problemas en las condiciones de contratación, sobre todo en secundaria, donde un alto porcentaje de ellos es interino. Además, disponen de poco tiempo para preparar las

lecciones e investigar, y la oferta de desarrollo profesional es dispersa y desarticulada. De cara a destrezas que hoy se consideran estratégicas, como el dominio de idiomas o el uso de las TIC, esta es una población que requiere apoyo para mejorar sustantivamente.

Para dar seguimiento a este grupo profesional se utilizan las cifras del Departamento de Análisis Estadístico del MEP, que en realidad son aproximaciones; esto se debe a que en ellas se contabilizan las plazas ocupadas en los distintos servicios educativos, y se da el caso de que una misma persona puede estar nombrada en dos o más servicios²². En 2010 el personal docente en la educación regular ocupaba 62.655 plazas, de las cuales el 42,8% correspondía a maestras y maestros de primaria, el 33,2% estaba en secundaria, el 11,1% en preescolar, el 9,1% en educación especial y el restante 3,7% en las modalidades de educación abierta.

La distribución del personal docente en los últimos treinta años muestra que durante la década de los ochenta se expandieron las plazas para la educación primaria y preescolar -aunque este último nivel apenas representaba el 8,1% en 1990- en tanto que el peso relativo de la secundaria cayó (de 40,3% en 1982 a 32,3% en 1990). En los años noventa la participación de las y los maestros de primaria se estancó, para luego empezar una tendencia decreciente que se intensificó en la década del 2000, mientras que en secundaria los educadores se han mantenido en alrededor del 33%, a pesar de su crecimiento en números absolutos. Los que exhibieron una tendencia creciente en la mayor parte del período fueron los docentes de educación preescolar, como resultado de las políticas aplicadas para aumentar la cobertura.

Un cambio coyuntural importante de destacar es que el sector educativo se vio favorecido por el aumento en el empleo público que se dio en los años 2009 y 2010, para contrarrestar los efectos de la crisis económica. En 2009 el personal docente aumentó en 2.410 funcionarios con respecto al 2008; de ellos, un 28,8% fue nombrado en primaria, un 24,7% en secundaria

tradicional, un 20,7% en educación especial y un 16,3% en preescolar. En 2010 el incremento fue de 795 plazas, dirigidas principalmente a la educación secundaria (696) y primaria (382), mientras que en preescolar la planilla se redujo en 306 personas.

El porcentaje de docentes titulados mejoró significativamente en la última década. En primaria pasó de 89,4% a 95,1% entre 2000 y 2010, en tanto que en secundaria el incremento fue de 82,3% a 95,2%. No obstante, como se mencionó, esto no siempre es sinónimo de calidad; son muy pocos los programas de Educación acreditados por el Sinaes, por lo que se desconoce la calidad de los profesionales egresados de ellos.

Esta tendencia fue acompañada por un notable aumento de los grupos con categorías profesionales más elevadas. En primaria el grupo PT6, que corresponde a una licenciatura universitaria, pasó de representar un 13,3% del personal docente en el año 2000, al 42,6% en el 2010. De igual manera, se observa un importante descenso de los grupos con titulación más baja. En secundaria, la categoría profesional MT5 (licenciatura en la especialidad) pasó de un 8,6% a un 22% entre 2000 y 2010. El grupo MT6 (doctorado en la especialidad), a diferencia de lo que sucedió en la educación primaria, se mantuvo entre los más bajos.

Persisten problemas en infraestructura y recursos educativos

Otros dos factores que inciden en el rendimiento de los estudiantes son la calidad de la infraestructura y la dotación de recursos para aprender. La principal conclusión del *Tercer Informe Estado de la Educación* es que el sistema muestra serias desigualdades en estos aspectos, que no favorecen la aspiración de equidad en el acceso a una educación de calidad. En materia de infraestructura educativa se aprecia un déficit histórico arrastrado por décadas, así como una gestión insuficiente por parte de los órganos centrales del MEP y las juntas de educación y de administración.

La relación entre el número de docentes y de estudiantes es un tema que

requiere especial atención, pues persisten brechas importantes entre centros educativos, en detrimento de los públicos, los urbanos y los de secundaria. En primaria, el análisis del número global de alumnos por sección muestra, como era de esperar, que éste va creciendo conforme aumenta el tamaño de la institución. En el 2010, las escuelas de dirección 1 (entre 50 y 90 alumnos) tenían un promedio de nueve alumnos por aula, cifra que se incrementa a medida que se consideran establecimientos más grandes, hasta llegar a 29 en las escuelas de dirección 5 (más de 800 estudiantes).

En la educación secundaria se observan grandes disparidades entre colegios públicos y privados, pues en los primeros el promedio es de 29 alumnos por sección y en los segundos de 21. Las cifras también son más altas para la zona urbana (29 estudiantes), que para la rural (25). Debido a la repitencia y la deserción, en los centros públicos el número de estudiantes por aula se reduce cuanto más alto es el año cursado: pasa de 31 estudiantes promedio en séptimo, a 25 en undécimo. En los colegios privados la cifra se mantiene en alrededor de 22 alumnos, sin importar el nivel. No obstante, como se mencionó en el *Tercer Informe Estado de la Educación*, estos promedios son insuficientes para captar en su totalidad la problemática de los centros educativos sobrepoblados. En la enseñanza primaria hay 27 escuelas con más de 33 alumnos por aula, mientras que en la secundaria 31 colegios académicos diurnos tienen 35 o más estudiantes por sección.

Por otra parte, la situación de infraestructura es uno de los problemas críticos del sistema educativo costarricense, tanto en lo que concierne a las necesidades no cubiertas, como al estado de las instalaciones y a los recursos requeridos para atender un déficit que se ha acumulado por décadas. Ediciones anteriores de este Informe han llamado la atención sobre la persistencia de bajos porcentajes de necesidades cubiertas²³ en aspectos básicos como servicios sanitarios, bibliotecas, laboratorios de Ciencias y aulas para asig-

naturas especiales. A esto se suman las necesidades de aulas que, lejos de disminuir, aumentan, especialmente en secundaria, cuyo déficit pasó de 287 en 1996 a 2.138 en 2009. Las necesidades de aulas también crecen en primaria, según lo reportado por las y los directores de las escuelas; sin embargo, este dato resulta sorprendente, ya que por efecto del proceso de transición demográfica que vive el país, la matrícula en algunos grados ha descendido. Es conveniente que las autoridades del MEP revisen la calidad de esta información, por cuanto un posible sesgo podría estar afectando la estimación del déficit de infraestructura (Programa Estado de la Nación, 2011).

Brechas cantonales en la distribución de la oferta educativa

Con el objetivo de aportar un indicador de la situación de la oferta educativa en unidades espaciales desagregadas, se estimó un índice que analiza parcialmente el conjunto de factores que generan desigualdades territoriales en la educación que reciben los niños, niñas y adolescentes en los cantones del país. El conocimiento de esas brechas permite distinguir las áreas prioritarias hacia las cuales deben dirigirse políticas que contribuyan a reducirlas. Asimismo, este es un insumo relevante para los gobiernos locales, pues ayuda a valorar la calidad de la oferta educativa a la que tienen acceso sus habitantes, compararla con la de otras zonas y, de esta manera, identificar desafíos en el plano cantonal.

El “índice de situación educativa” sintetiza en un solo indicador un conjunto de factores que configuran la oferta educativa a nivel cantonal. Se consideran siete dimensiones²⁴: i) acceso (asistencia a la educación), ii) proceso (repitencia y deserción), iii) uso de nuevas tecnologías (acceso a computadoras), iv) programas de equidad (beneficiarios de becas y comedores escolares), v) infraestructura (aulas académicas y servicios sanitarios), vi) titulación docente y vii) logro (aprobación). El índice consiste en un promedio simple de cada dimensión, y varía entre 0 y 100. Los resultados se agruparon en

quintiles, de modo tal que el primero contiene el 20% de cantones con los puntajes más bajos, y el quinto el 20% con mayores puntajes (Murillo, 2011).

El indicador de acceso permite analizar la eficiencia del sistema para captar a la población con las edades oficiales de asistir a cada nivel educativo. En primaria, más del 80% de los cantones obtuvo cifras mayores a 90; no obstante, en secundaria los puntajes fueron menores, pues el 20% de los cantones se ubicó por debajo de 50. Los casos críticos son Alajuelita, La Unión y Oreamuno (con menos de 40). Las brechas también se dan al interior de los cantones, pues algunos presentaron diferencias de más de 40 puntos entre primaria y secundaria. Por ejemplo, Los Chiles, El Guarco, Carrillo, Limón y Talamanca pertenecen al 40% más alto en el acceso a primaria, pero bajan al 40% menos favorable en secundaria.

El indicador de proceso, que combina la retención (no deserción) y la eficiencia interna (no repetencia) muestra una alta variabilidad en secundaria. Cañas fue el cantón que exhibió la situación más desfavorable, con 35,9% de repetencia y 27,1% de deserción en 2009. Además, La Cruz, Sarapiquí, Pococí, Guácimo, Limón, Osa, Aguirre y Parrita se ubicaron en el quintil de menores puntajes.

El indicador de uso de nuevas tecnologías²⁵ es el único que presenta resultados más favorables en secundaria. Mientras en ese nivel el 80% de los cantones obtuvo puntajes superiores a 50, en primaria los tres primeros quintiles se situaron por debajo de esa cifra. Los cantones con los puntajes más altos fueron en su mayoría los de la región Central, en tanto que los pertenecientes a las regiones Brunca y Huetar Atlántica no alcanzaron siquiera el límite superior del tercer quintil (63,5). En el índice de infraestructura²⁶, nuevamente los cantones con mejores condiciones pertenecen en su mayoría a la región Central, tanto en primaria como en secundaria.

El indicador de logro²⁷ es alto en la educación primaria, pero se reduce en secundaria. Oreamuno, Matina, Guatuso, Los Chiles y Guácimo registraron bajos porcentajes de aprobación

tanto en los exámenes de bachillerato como en el último año de secundaria (Murillo, 2011).

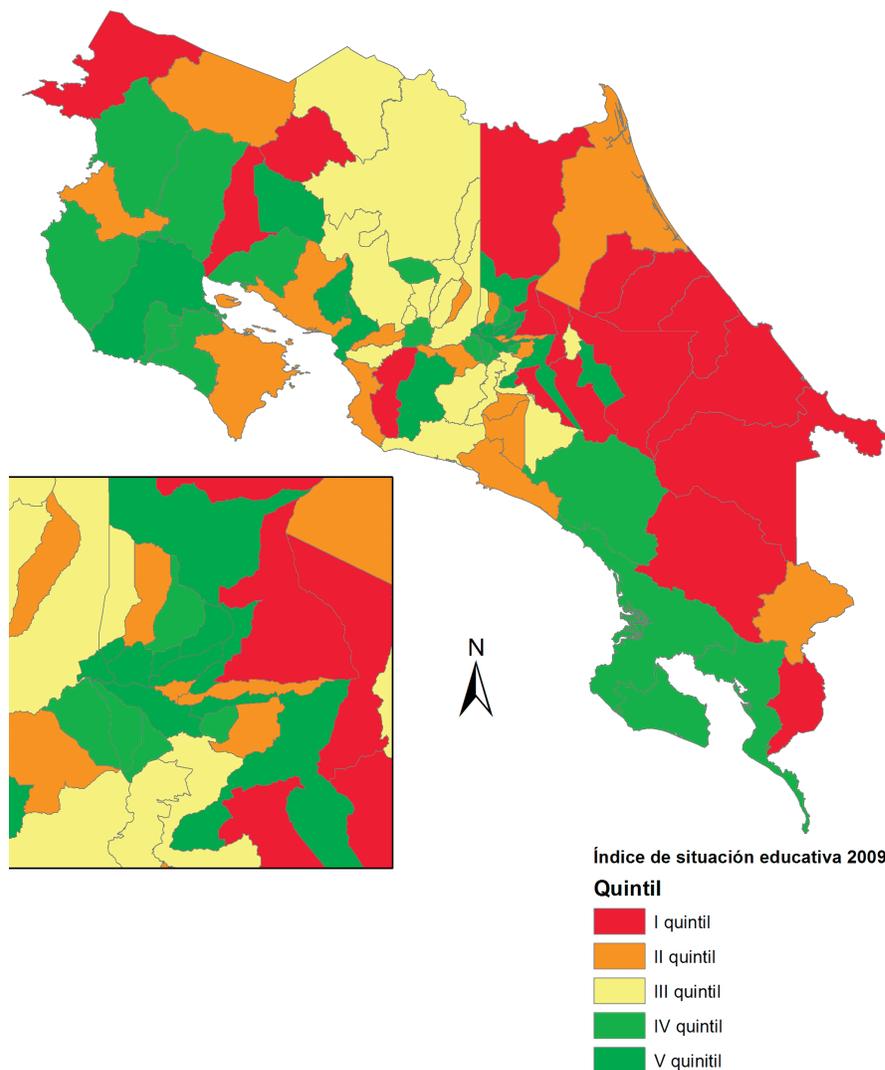
El índice de situación educativa, que integra las siete dimensiones, es menor en secundaria que en primaria. En esta última, los cantones con las condiciones de oferta más desfavorables se ubicaron principalmente en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca, además de algunos de la Pacífico Central. En secundaria, el índice mostró los valores más bajos en los cantones de la

región Huetar Atlántica, así como en La Cruz, Upala, Buenos Aires, Coto Brus, Corredores y Turrialba, en contraste con Santo Domingo, Montes de Oca, Flores, Moravia y Belén, que obtuvieron los mayores puntajes (mapa 2.1).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ÍNDICE DE SITUACIÓN EDUCATIVA**, véase Programa Estado de la Nación, 2011, en www.estadonacion.or.cr

MAPA 2.1

Índice de situación educativa en la educación secundaria, según quintiles. 2009



Fuente: Murillo, 2011, con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Un 12% de los jóvenes de 12 a 24 años no estudia ni trabaja

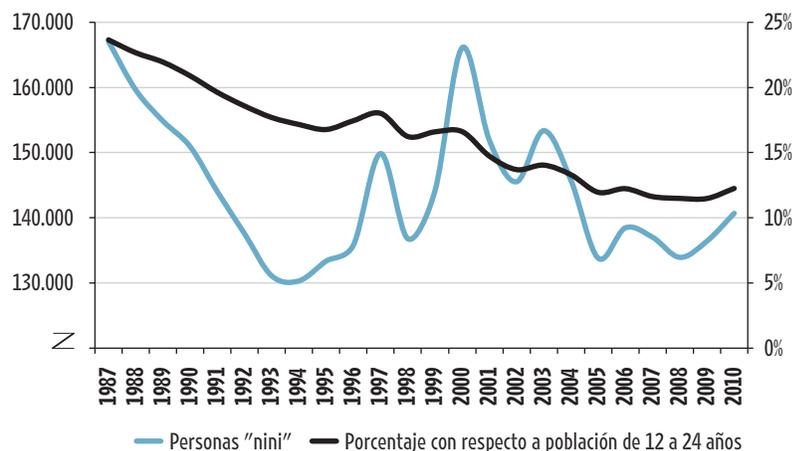
Los jóvenes que no estudian ni trabajan²⁸, conocidos como “nini”, constituyen un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. En 2010 se encontraban en esta situación 140.686 personas, que representan el 12,3% de la población en el rango etario de 12 a 24 años. De ellas, 44.922 tenían entre 12 y 17 años, y 95.764 entre 18 y 24, lo que indica que el problema se agudiza con la edad. La evolución de los últimos veintitrés años muestra una tendencia decreciente, con disminuciones importantes en los periodos 1987-1993 y 2004-2008; de ahí que llame la atención el aumento observado en 2010 (gráfico 2.5).

Este problema no es exclusivo de Costa Rica. El *Cuarto Informe Estado de la Región* documenta que los “nini” son un contingente especialmente amplio en Honduras y Nicaragua: representan el 30% de las y los jóvenes urbanos y alrededor del 50% de los rurales. El fenómeno se distingue por ser más pronunciado en los países más pobres de Centroamérica, en las áreas rurales y en los hogares con bajo capital educativo; además es mucho más frecuente entre las mujeres (cerca del 80%) que entre los varones (D'Alessandre, 2010).

Un perfil de la población “nini” costarricense, con datos de la Enaho 2010, muestra que siete de cada diez de sus miembros son mujeres. En el grupo de 12 a 17 años no hay diferencias marcadas entre sexos (55,8% mujeres y 44,2% hombres), pero en la población de 18 a 24 años, cuatro de cada cinco “nini” son mujeres. Esta situación se explica por la condición de género: muchas tienen hijos pequeños, lo que les impide incorporarse a la fuerza laboral, y otras se dedican a tareas domésticas no remuneradas. El estado conyugal de las jóvenes que no estudian ni trabajan ratifica esta afirmación, pues solo la mitad están solteras, en contraste con el 97% de los hombres “nini”. El porcentaje que convive en pareja aumenta entre las mujeres de 18 a 24 años, ya que el 38,2% vive en unión libre y el 19,0% están casadas, mientras que entre los

GRAFICO 2.5

Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja (personas y porcentaje de la población de referencia)



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y Enaho 2010, INEC.

hombres estas cifras ascienden a 2,9% y 0,8%, respectivamente. Estos datos demuestran que cuando los jóvenes no estudian, si son hombres es muy probable que trabajen, pero si son mujeres, es más frecuente que a la exclusión educativa se sume la exclusión laboral (D'Alessandre, 2010).

Por zona de residencia, la rural tiene un peso mayor, pues allí se ubica la mitad de los “nini”. En el grupo de 18 a 24 años, tres de cada cuatro “nini” que viven en el área rural son mujeres. La pobreza afecta de manera importante a esta población. En el grupo de 12 a 17 años, el 44,0% de los “nini” es pobre, cifra que disminuye levemente, a 37,4%, en el grupo de 18 a 24 años. La pobreza extrema duplica los niveles nacionales, pues aqueja al 13,8% de la población “nini”. No hay diferencias significativas en la incidencia de la pobreza por sexo de los jóvenes, excepto en el grupo de 12 a 17 años, en el que la pobreza extrema de los hombres es mayor que la de las mujeres (16,2% versus 11,7%), en tanto que la no extrema es mayor entre ellas (31,7% versus 28,4%).

Los elevados niveles de pobreza están asociados a bajos niveles de educación, pues más de la mitad de los “nini” de 12 a 24 años tiene primaria o menos (un 5,6% del todo no tiene instrucción). Solo el 15,3% logró completar la secun-

daria, principalmente los hombres de 18 a 24 años (31,7%), mientras que el logro disminuye en las mujeres (17,6%).

También es escasa la formación complementaria. Solo un 13,1% de los jóvenes que no estudian ni trabajan ha recibido otros cursos de educación no regular, especialmente en Computación, Inglés y manipulación de alimentos y bebidas. El porcentaje es más alto en el grupo de mayor edad. En los “nini” de 12 a 17 años un escaso 7,2% reportó haber cursado este tipo de estudios. Hay diferencias por sexo, pues el porcentaje de mujeres que recibieron cursos de educación no regular es mayor que el de los hombres (14,7% versus 8,8%), sobre todo las de 18 a 24 años (22,6% versus 13,5%).

Las razones que aduce la población “nini” de 12 a 17 años²⁹ para no asistir a la educación son las siguientes: falta de interés en el aprendizaje formal (35,1% hombres y 27,6% mujeres), no puede pagar los estudios (15,1% hombres y 20,4% mujeres), le cuesta el estudio (14,4% hombres y 12,8% mujeres), tiene que cuidar niños o a otras personas (10,8% mujeres y 0,6% hombres), problemas de acceso al sistema educativo (5,4% hombres y 9,2% mujeres), además del embarazo en las mujeres (4,5%) y la discapacidad en los hombres (5,9%).

Acceso a un ingreso digno

Generar ingresos suficientes para llevar una vida digna es una capacidad básica que las personas pueden desarrollar si tienen acceso a las oportunidades para lograrlo. El ingreso laboral es el más importante para los hogares costarricenses y, en adición a éste, las familias reciben apoyo mediante la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

Entre los principales hallazgos en esta materia está el hecho de que, en el 2010, los ingresos no laborales representaron en promedio casi el 20% de los ingresos totales de los hogares. No obstante, hay diferencias entre clases sociales y deciles, pues los rubros que componen esos ingresos, y su importancia relativa, varían entre grupos. Las transferencias sociales y las ayudas del Estado son particularmente relevantes en los hogares más pobres y en las clases de obreros, en especial los agrícolas, así como en el grupo de “otros trabajadores”³⁰. Los alquileres, los intereses y los dividendos, por su parte, son importantes en los hogares de mayores ingresos y en las clases alta y de medianos empresarios y expertos.

La inversión social pública (ISP), que constituye un complemento a los ingresos de los hogares, muestra un repunte significativo desde 2006, y mantuvo ese crecimiento a pesar de la contracción económica vivida por el país en 2009, gracias a la aplicación de una política anticíclica. No obstante, el crecimiento real de la ISP total en 2010 fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos.

Mejora la captación de los ingresos “no laborales”

La nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) introdujo cambios sustanciales en la captación de los ingresos laborales y no laborales, que impiden la comparación de las cifras de 2010 con las de años anteriores (recuadro 2.4). Sin embargo, una de las novedades de esta encuesta es la desagregación de los “otros ingresos”³¹, que permite ampliar el análisis y medir la importancia que tienen estos rubros en el ingreso de los

RECUADRO 2.4

Cambios en la captación de los ingresos de las personas por medio de la Enaho

Una de las áreas que se ha buscado mejorar con la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) es la captura de información sobre los ingresos de las personas. En lo que concierne a los ingresos laborales, la Enaho introduce tres cambios fundamentales. Primero, en el caso de los asalariados se especifica el período de percepción -el mes anterior-, lo que no se hacía anteriormente. Segundo, se miden los ingresos laborales brutos y netos, al indagar sobre las contribuciones obreras a la seguridad social y otras deducciones al salario. Tercero, se consulta por separado acerca de las propinas y otras retribuciones salariales como aguinaldo, salario escolar y bonificaciones, entre otras. También hay un esfuerzo por medir los salarios en especie. Por último, en el caso de los trabajadores independientes hay una batería más amplia de preguntas y una mayor delimitación temporal. Con estos cambios, la Enaho 2010 ahora estima dos tipos de ingreso del hogar: uno bruto y otro neto.

Otro aspecto relevante son los ajustes por subdeclaración de ingresos. Con el anterior instrumento de medición (la

Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM) se realizaba un ajuste general dependiendo de la zona de residencia, pero en la Enaho el ajuste se realiza de manera diferenciada por tipo de ingreso, utilizando como fuente de información las estimaciones del Sistema de Cuentas Nacionales del BCCR.

Como se mencionó, estos cambios metodológicos impiden la comparación de las cifras de ingresos recolectadas por la Enaho 2010 con las obtenidas por las EHPM en años anteriores. Además, al cierre de edición de este Informe el INEC no había publicado datos oficiales sobre los ingresos laborales en el 2009 o anteriores, que fueran comparables con la información del 2010, lo cual limita el análisis. Tampoco se dispuso de la base de datos de la Encuesta de Hogares experimental realizada en 2009. El INEC prepara la publicación de una serie de datos “enlazada” para los principales indicadores, la cual no se encontraba disponible al momento de redactarse este Informe.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2010b y Sauma, 2011b.

hogares. Desde el 2007 los “otros ingresos” han aumentado, debido a la relevancia que han ganado el régimen de pensiones no contributivas, las transferencias del programa “Avancemos” y las remesas (Sauma, 2011b).

Para el período 2006-2009, las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) reportaron un aumento de los “otros ingresos” de los hogares, de 12,7% a 16,2%. Con la Enaho 2010 este rubro creció a un 19,4% del ingreso total de los hogares. Las pensiones contributivas, con un 45% de participación, y las rentas a la propiedad (alquileres, intereses, dividendos, beneficios) con un 20%, son los dos componentes principales. Las remesas no mostraron un cambio significativo.

Vistos por deciles, los ingresos no laborales son particularmente importantes para los extremos del espectro. Por ejemplo, para los hogares que componen el primer decil (los más pobres) representan más del 35% del ingreso total. A partir de ese segmento se observa una tendencia decreciente que llega hasta el séptimo decil (14,6%) y se torna creciente en los últimos tres deciles (23% en el décimo).

Según tipo, las transferencias monetarias representan, en promedio, alrededor de ocho de cada diez colones de los “otros ingresos”, seguidos por las rentas a la propiedad (12,9%). A lo interno de cada decil, sin embargo, los pesos relativos cambian de manera importante. En los tres deciles más pobres, las transferencias monetarias

se elevan a casi el 90% de los ingresos no laborales, mientras que en el décimo decil llegan al 68%. Cuanto mayor sea el decil, menor es la participación de las transferencias monetarias. Por su lado, las rentas a la propiedad fluctúan entre un 2,5% en el primer decil, y un 30,9% en el décimo. En los cuatro deciles superiores las rentas constituyen menos del 15% de los “otros ingresos”.

El cuadro 2.5 muestra la distribución de los hogares y de los ingresos, por clases sociales, en el año 2010. La estructura es similar a las reportadas en Informes anteriores, no obstante los cambios metodológicos comentados. En cuanto a los ingresos, el porcentaje del ingreso total que absorben las clases alta y de medianos empresarios y expertos representa, en promedio, 2,5 veces su participación en el total de hogares. La clase alta abarca el 8,3% de los ingresos, mientras que los medianos empresarios reciben el 23,1%. Para las demás clases (excepto el grupo de “no clasificables”), su participación en el ingreso total es menor a su aporte poblacional, y son particularmente grandes las brechas de los obreros agrícolas y los hogares de inactivos. En conjunto, estos dos grupos conforman el 23,7% de los hogares costarricenses, pero reciben el 11,7% de los ingresos.

Al interior de las clases sociales se observa una distribución diferenciada, tanto en la relevancia como en la composición de los “otros ingresos” (gráfico 2.6). En primer término, estos ingresos son importantes para los hogares de inactivos, mientras que para la clase alta, los obreros industriales y los “no clasificables” no superan el 10%.

Por otro lado, la composición de los “otros ingresos” muestra patrones diferenciados entre clases sociales. Las pensiones y las rentas a la propiedad aportan el 77,2% de los “otros ingresos” de las clases alta y de medianos empresarios y expertos. Estos dos rubros suelen participar en más del 50% del ingreso no laboral de los demás grupos, excepto en las clases obreras, donde no exceden el 47%.

Para los obreros agrícolas, las transferencias del Estado, las pensiones del régimen no contributivo, las becas

CUADRO 2.5

Distribución de los hogares y del ingreso total de los hogares^{a/}, según clase social. 2010

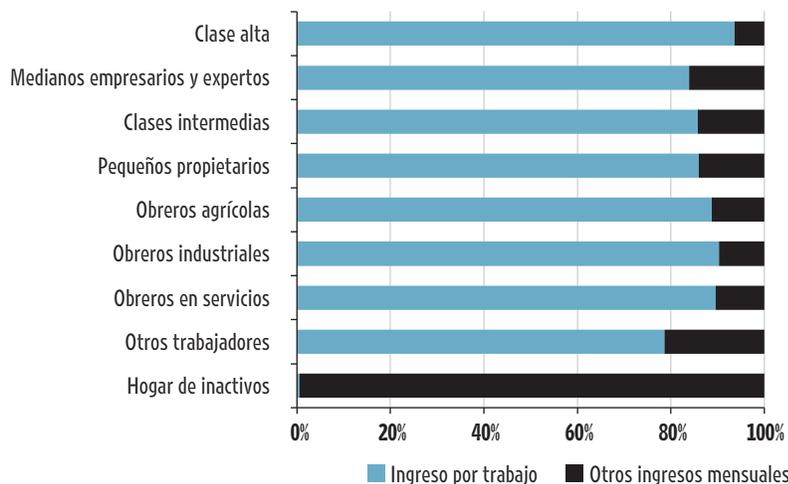
| | Total de hogares | Distribución relativa (porcentajes) | |
|---------------------------------|------------------|-------------------------------------|-------------------|
| | | De los hogares | Del ingreso total |
| Total | 1.189.786 | 100,0 | 100,0 |
| Clase alta | 36.635 | 3,1 | 8,3 |
| Medianos empresarios y expertos | 118.178 | 9,9 | 23,1 |
| Clases intermedias | 203.465 | 17,1 | 20,9 |
| Pequeños propietarios | 175.458 | 14,7 | 11,8 |
| Obreros agrícolas | 113.256 | 9,5 | 4,6 |
| Obreros industriales | 120.597 | 10,1 | 8,0 |
| Obreros en servicios | 174.527 | 14,7 | 11,8 |
| Otros trabajadores | 74.059 | 6,2 | 3,8 |
| No clasificables | 4.632 | 0,4 | 0,6 |
| Hogares de inactivos | 168.979 | 14,2 | 7,1 |

a/ Hogares con ingreso conocido.

Fuente: Segura, 2011, con datos de la Enaho 2010, INEC.

GRAFICO 2.6

Composición de los ingresos brutos totales mensuales de los hogares^{a/}, por tipo de ingresos, según clase social. 2010



a/ En la Enaho 2010 el INEC realizó una imputación de ingresos para los valores no declarados. No obstante, en este ejercicio solo se utilizó la información de los hogares que reportaron ingresos.

Fuente: Segura, 2011, con datos de la Enaho 2010, INEC.

y otras transferencias constituyen el 58,1% de los ingresos no laborales. Las remesas ganan participación en las clases intermedias y en los obreros no agrícolas. Las pensiones alimentarias también representan un porcentaje importante entre los obreros de servicios y los “otros trabajadores”.

En otro orden de ideas, el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* reportó que un tercio de los trabajadores costarricenses ganaba menos del salario mínimo, situación que impactaba negativamente el nivel de pobreza en el país. Por ello se señaló la necesidad de contar con una política

de empleo que velara por los derechos de los trabajadores que se encontraban en esa condición.

En ese contexto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en colaboración con la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem), lanzó en agosto de 2010 la “Campaña nacional para el cumplimiento del pago de salarios mínimos”, con el objetivo de reforzar el cumplimiento de la Ley de Salarios Mínimos e incrementar la protección de las y los trabajadores de menores ingresos. Adicionalmente, a nivel del Ministerio, se busca que durante el período 2011-2014 el 50% de las inspecciones laborales que lleva a cabo esa entidad se focalicen en la supervisión del salario mínimo. Este proyecto se incorporó al Plan Nacional de Desarrollo como una acción estratégica del sector trabajo.

Los resultados del primer año de implementación de esta iniciativa han sido satisfactorios, según lo reporta el propio MTSS (2011). Durante la primera fase, que abarcó del 1 de agosto de 2010 al 31 de julio de 2011, se inspeccionaron 9.135 establecimientos, de los cuales 3.861 fueron identificados como posibles infractores por no pago del salario mínimo, es decir, el equivalente a cuatro de cada diez empresas. Posteriormente se realizaron 2.561 visitas de revisión, en las que se constató que el 78% de los centros de trabajo se había puesto en regla, el 7,3% estaba en proceso o denunciado ante los tribunales de justicia y en el restante 14,7% el trámite quedó sin efecto (por despido, cierre u otros).

Disminuye la tasa de desempleo, pero persisten brechas

Aunque lo deseen, no todas las personas tienen igual acceso al mercado de trabajo y a un nivel de ingresos que les permita vivir dignamente. En este capítulo interesa analizar las brechas de acceso al mercado laboral, entendidas como las diferencias relativas entre grupos, que se manifiestan en el desempleo. En el 2010 la tasa de desempleo abierto³² disminuyó en 0,5 puntos porcentuales con respecto al 2009 (registró un 7,3%), luego del aumento sufrido

a raíz de la crisis económica, cuando pasó de 4,9% en 2008, a 7,8% en 2009.

El aumento neto del empleo tendió a favorecer más a las mujeres, aunque la brecha de género en el desempleo se mantuvo, pues las tasas femeninas fueron superiores a las masculinas. De los 23.106 nuevos puestos de trabajo generados en el 2010, 6.342 correspondieron a hombres y 16.764 a mujeres, es decir, una proporción de casi tres a uno, lo cual es una buena noticia, dado que las mujeres estuvieron entre los grupos más afectados por la crisis económica de 2009. Las EHPM reportaron tasas de desempleo abierto femenino de 6,2% en 2008 y 9,9% en 2009, *versus* tasas masculinas de 4,2% y 6,6%, en los mismos años. Para el 2010 la Enaho registró tasas de 9,5% en las mujeres y 6,0% en los hombres.

La reducción del desempleo abierto se dio tanto en el área urbana como en la rural, aunque en esta última la tasa se mantuvo en un nivel ligeramente superior (7,7% frente a 7,1%). Todas las regiones experimentaron disminuciones en este indicador en el 2010, excepto la Brunca, donde el desempleo pasó de 6,2% en 2009 a 7,4%. Una vez más la región Chorotega mostró la tasa de desempleo abierto más elevada (9,6%), seguida por la Pacífico Central y la Huetar Atlántica, en tanto que en la región Central la cifra fue de 6,9%

Como se documentó en el Decimosexto Informe, la caída del empleo registrada en 2009 afectó con mayor fuerza a los hogares más pobres, pues la tasa de desempleo abierto en el primer quintil aumentó en 7,2 puntos porcentuales (a 20,4% en 2009), mientras que en el quinto quintil el incremento fue de 0,7 puntos porcentuales (a 2,4%). En el 2010 la tasa de desempleo abierto disminuyó para los trabajadores de todos los quintiles de ingreso, como se observa en el gráfico 2.7, pero las reducciones más significativas se dieron en los dos quintiles de mayores ingresos. De esta forma, la relación entre el desempleo del quintil más pobre y el del más rico pasó de 7,9 veces en 2008, a 8,6 veces en 2009 y a 9,2 veces en 2010 (para más detalles sobre el comportamiento del mercado laboral en el 2010, véase el capítulo 3).

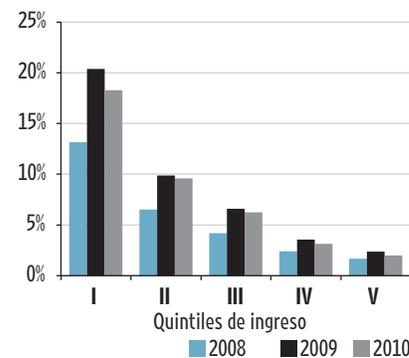
Se mantiene expansión de la inversión social pública en el 2010

La inversión social pública (ISP) total³³, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población³⁴, logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones económicas experimentadas en el país. Si bien el incremento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (cuando la ISP se expandió en alrededor del 7% anual), sigue siendo significativo por el contexto vivido y representa un crecimiento acumulado del 26% en el período 2006-2010, lo que implica un aumento medio anual del 4,7%. Esta sección analiza brevemente las tendencias en la evolución de la ISP, aunque el tema se aborda con amplitud en la tercera parte del capítulo (“Gestión de la equidad y la integración social”).

En la última década (2001-2010) el crecimiento acumulado de la ISP total alcanzó un 35%, lo que representa una media anual de 3,1%. Esta expansión es inferior a la mostrada en los últimos cinco años, debido al estancamiento que sufrió este indicador entre 2003 y 2006 (gráfico 2.8).

GRAFICO 2.7

Tasa de desempleo abierto^{a/}, por quintiles de ingreso per cápita del hogar



a/ Estimada para la PEA de 12 años y más.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

Si se considera el crecimiento de la población, la ISP por habitante mostró una contracción durante el 2010, aunque, como se analiza en la sección de “Gestión de la equidad y la integración social”, ese no es el caso cuando se depuran y desagregan las estimaciones de inversión social. En términos acumulados, la ISP real por habitante creció un 17,6% en los últimos cinco años. Cuando se analiza la década en su conjunto, el crecimiento real medio (1,5%) y el acumulado (16,2%) son menores. Pese a la notable recuperación del último cuatrienio, este indicador todavía se mantiene por debajo de los niveles alcanzados treinta años atrás: la cifra del 2010 aún resulta cerca de un 5% inferior a la registrada en 1980.

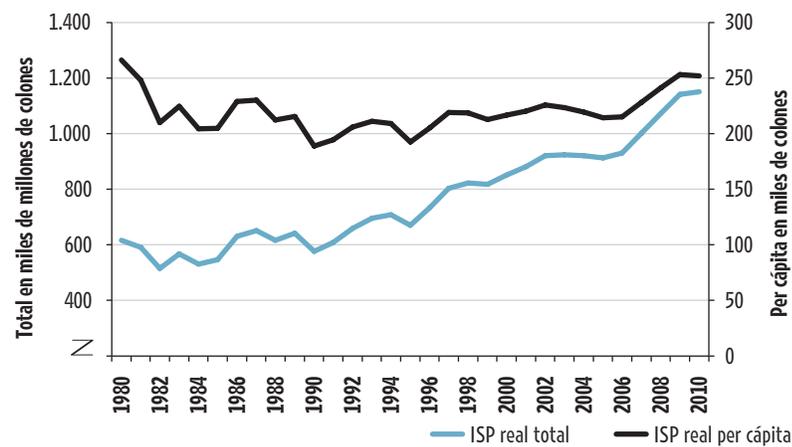
La positiva evolución de la ISP en años recientes es producto de un aumento de su prioridad macroeconómica (relación porcentual con el PIB) y su prioridad fiscal (peso relativo dentro del gasto público), aunque en 2010 esta última tendió a deteriorarse. En el año bajo análisis la ISP total representó el 23,9% del PIB, medio punto porcentual por encima del monto alcanzado en 2009 y cerca de seis puntos porcentuales superior a la cifra reportada en 2005. Como se dijo, la prioridad fiscal (porcentaje del gasto del Gobierno General) de la ISP se deterioró en 2010, al caer al 85% (2,6 puntos porcentuales menos que en 2009, su máximo histórico), pero resultó ocho puntos porcentuales superior al monto alcanzado en el 2005, cuando representó el 77% del gasto público del Gobierno General³⁵.

Los resultados que aquí se comentan reflejan una decisión política de aumentar la inversión social en un período de severas restricciones económicas, como parte de un plan para mitigar los efectos de la crisis internacional. Esto contrasta con lo sucedido a mediados de la década de 2000, cuando la preocupación por controlar el déficit de las finanzas públicas privó sobre la protección de la ISP real.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**, véase Trejos, 2011, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 2.8

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



Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

Acceso a vivienda digna

Una de las aspiraciones fundamentales del desarrollo humano es que las personas tengan acceso a una vivienda digna. La evolución reciente en esta materia muestra que el país enfrenta retos clave en lo que concierne a la calidad de la infraestructura, la reducción de brechas entre grupos socioeconómicos y el acceso al crédito. Nuevas estimaciones para el 2010 indican, por ejemplo, que alrededor de la mitad de las residencias presenta al menos un problema físico o de hacinamiento. Además, esos problemas se concentran con mayor intensidad en los habitantes de la región Huetar Atlántica y en los obreros agrícolas, lo cual acentúa las condiciones de pobreza que experimentan muchos de estos hogares. Asimismo, los esfuerzos por erradicar tugurios y dotar de casa propia a la clase media siguen siendo insuficientes y han topado con barreras de financiamiento, no obstante la creación del llamado “impuesto solidario” y el surgimiento de programas bancarios que financian la totalidad de la vivienda.

Más de la mitad de las viviendas tiene al menos un problema de infraestructura o hacinamiento

Los datos de la Enaho 2010³⁶ estiman el faltante natural de viviendas

en 23.298 unidades, equivalentes al 1,8% del total de hogares. El déficit cualitativo (la suma de las viviendas en mal estado, las viviendas regulares con hacinamiento y las viviendas buenas con hacinamiento) alcanzó 152.125 unidades, lo cual significa que más de diez de cada cien residencias en el país tiene hacinamiento o está en mal estado.

No obstante, si se amplía el análisis a las viviendas en regular estado, la situación cambia. Fuprovi (2011) estimó el déficit cualitativo real (DCR), que consiste en sumarle al déficit cualitativo tradicional, las viviendas en estado regular (397.926 unidades en el 2010) y las viviendas buenas con alguno de sus componentes en estado regular pero que requieren mejoras³⁷ (138.560 unidades), y obtuvo un total de 666.099 residencias con algún tipo de problema físico o de hacinamiento, que representan el 52,6% de los hogares del país. Este problema ha venido creciendo con el tiempo, debido al acelerado incremento de las casas en estado regular, y no tanto al aumento de las “malas” (Fuprovi, 2011).

Región Huetar Atlántica y obreros agrícolas con menor calidad en sus viviendas

En materia de calidad de la vivienda, los resultados del 2010 muestran

importantes signos de recuperación, pero sin una consolidación plena. Con respecto al 2009, el porcentaje de casas en mal estado físico bajó a un 9,6% del total, lo que quiere decir que 16.234 hogares mejoraron su infraestructura en el 2010. Aun así, el total de residencias en mal estado asciende a 121.256.

Las brechas entre regiones siguen siendo sustanciales. Considerando la proporción con respecto al total de viviendas por región, la Huetar Atlántica tiene los peores indicadores de calidad residencial. Por ejemplo, una de cada tres casas tiene servicios básicos deficientes o del todo carece de ellos, y una de cada cuatro es inaceptable o deficiente. Por su parte, la región Central es la que ostenta las mejores condiciones estructurales y de apariencia residencial; en relación con la Huetar Atlántica, tiene 65% menos casas en mal estado y 84% menos viviendas sin servicios básicos (cuadro 2.6). No obstante, dado que más del 60% de los costarricenses reside en la región Central, esta concentra la mayor cantidad de viviendas con problemas.

Un análisis complementario que incorpora el presente Informe es el relativo a la tenencia de vivienda por clase social. En cuanto a las características, para todas las clases sociales las

casas independientes o en fila contigua representan más del 85% de las residencias. Sin embargo, las clases alta y de medianos empresarios y expertos ostentan los porcentajes más bajos, pues en ellas toma relevancia la proporción de viviendas en condominios horizontales o verticales y residenciales cerrados (entre un 10% y un 14% de las viviendas). Por el contrario, en las demás clases esta modalidad tiene un peso inferior al 5% (Pacheco, 2011c).

Los obreros agrícolas, los obreros industriales y los pequeños propietarios presentan un perfil de residencia muy distinto al observado en las otras clases. En su conjunto, un 1,2% de sus familias vive en “cuarterías” y asentamientos precarios, un valor que duplica el de los otros grupos. Poco menos del 90% de los obreros agrícolas vive en casas independientes, una característica asociada al lugar en que residen y la actividad en que laboran.

Dos elementos adicionales resaltan en materia de vivienda por clase social. En primer lugar, más de tres cuartas partes de las residencias de los grupos de mayores ingresos (clases alta, medianos empresarios y expertos, clases intermedias y pequeños propietarios) son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. Para los demás

grupos esta proporción se reduce al 66,5%. Aproximadamente el 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas.

En segundo lugar, existen amplias disparidades en cuanto a la calidad de las residencias. Las viviendas de los obreros agrícolas poseen las peores condiciones del *stock* habitacional. En total, un 9,1% vive con hacinamiento, un 40% tiene servicios básico deficientes o carece de ellos y dos de cada tres casas presentan un estado físico malo o regular, todo lo cual redundará en un 27,3% de viviendas consideradas inaceptables o deficientes para habitar (cuadro 2.7).

La tenencia de activos en la vivienda es otro criterio para aproximar el perfil socioeconómico de las clases sociales. Contrario al ingreso, que es un elemento de corto plazo, la acumulación o ausencia de activos brinda una idea de la situación económica del grupo en el largo plazo y se asocia con la condición de pobreza estructural o crónica.

Los datos muestran varias tendencias. Primero, las clases alta y de medianos empresarios y expertos de manera sistemática poseen más activos que las clases intermedias, los pequeños propietarios y los grupos de obreros. Esta tendencia se presenta prácticamente en todos los casos, excepto en el del televisor

CUADRO 2.6

Indicadores de calidad de la vivienda, según región. 2010 (porcentaje de viviendas)

| Región | En estado físico malo | No dispone de servicios básicos o estos son deficientes | Inaceptable o deficiente ^{a/} |
|------------------|-----------------------|---|--|
| Central | 6,4 | 5,6 | 8,9 |
| Chorotega | 13,7 | 17,3 | 18,3 |
| Pacífico Central | 15,1 | 9,9 | 19,0 |
| Brunca | 16,0 | 21,1 | 19,3 |
| Huetar Atlántica | 18,1 | 34,1 | 24,9 |
| Huetar Norte | 13,3 | 29,2 | 19,7 |
| Total del país | 9,6 | 11,8 | 12,9 |

a/ Para la construcción del indicador, el INEC toma en cuenta el estado físico de la vivienda, la condición de hacinamiento por dormitorio y la disponibilidad de servicios básicos. Las categorías abarcan desde lo óptimo (cuando el estado físico de la vivienda es bueno, no hay hacinamiento y se cuenta con los servicios básicos), hasta lo inaceptable, cuando todas las dimensiones son deficientes.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

CUADRO 2.7

Indicadores de calidad de la vivienda, según clase social. 2010

| Clase social | No dispone de servicios básicos o estos son deficientes | En estado físico malo o regular | Con hacinamiento | Inaceptable o deficiente ^{a/} |
|---------------------------------|---|---------------------------------|------------------|--|
| Clase alta | 4,2 | 15,5 | 0,3 | 3,5 |
| Medianos empresarios y expertos | 3,9 | 14,5 | 0,4 | 2,5 |
| Clases intermedias | 5,1 | 28,0 | 1,2 | 6,0 |
| Pequeños propietarios | 14,5 | 43,0 | 3,6 | 13,5 |
| Obreros agrícolas | 40,5 | 65,8 | 9,1 | 27,3 |
| Obreros industriales | 9,7 | 43,9 | 5,4 | 16,0 |
| Obreros en servicios | 7,0 | 49,6 | 3,8 | 14,7 |
| Otros trabajadores | 9,8 | 55,8 | 3,9 | 15,4 |
| Hogar de inactivos | 12,6 | 45,8 | 2,6 | 15,6 |

a/ Para la construcción del indicador, el INEC toma en cuenta el estado físico de la vivienda, la condición de hacinamiento por dormitorio y la disponibilidad de servicios básicos. Las categorías abarcan desde lo óptimo (cuando el estado físico de la vivienda es bueno, no hay hacinamiento y se cuenta con los servicios básicos), hasta lo inaceptable, cuando todas las dimensiones son deficientes.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

tradicional, rubro en el que las clases altas muestran rezago, pero no por carencia del activo, sino porque tienen más televisores de plasma o LCD.

Segundo, las brechas son mayores en el segmento de los denominados activos tecnológicos. La tenencia de computadoras es un ejemplo claro. Más del 85% de los hogares de las clases alta y de medianos empresarios y expertos tiene al menos una. En las demás clases, salvo las intermedias, el porcentaje nunca sobrepasa el 40%. En el servicio de Internet los patrones son similares: está presente en más del 64% de las viviendas del estrato superior, pero en menos del 20% en el resto de los grupos (excepto en las clases intermedias, donde la proporción es de 37%). En general, el patrón es claro en diferenciar un grupo con elevados porcentajes de tenencia de todos los activos (clases alta y de medianos empresarios y expertos), una única clase (intermedia) con tasas medianamente altas y el resto de grupos con rezagos importantes en casi todos los ítems (cuadro 2.8). Esto resulta preocupante sobre todo en aquellos casos en que el activo es un medio para acceder a información, incrementar el nivel educativo de la familia y expandir las oportunidades sociales y laborales, como es el caso de la Internet.

También hay una marcada heterogeneidad entre clases con algún grado de afinidad. Mientras los obreros industriales y de servicios muestran perfiles de tenencia semejantes entre sí (excepto en la posesión de activos tecnológicos), la distancia entre estos dos grupos y los obreros agrícolas es amplia en casi todos los rubros. Por ejemplo, los hogares de obreros de servicios tienen 5,3 veces más conexiones de Internet, 5,2 veces más servicios de televisión por cable, 3,6 veces más computadoras y 2,9 veces más televisores de plasma o LCD, que los hogares de obreros agrícolas.

Crédito para vivienda aumentó en 2010, aunque fue inferior a los montos de 2007

Para el sector vivienda el 2010 trajo tendencias positivas, expresadas en recuperación del crédito, caída de los precios de insumos para construcción, disminución de las tasas de interés e incremento en el número de bonos de vivienda otorgados. El crédito se recuperó en términos nominales y registró colocaciones por 690.381 millones de colones, un 16% más que en 2009, pero aún muy por debajo del monto reportado en 2007, 1.260.470 millones de colones, el mayor de la década. Al

descontar los flujos crediticios por el índice de precios para la construcción de vivienda, el resultado muestra que el crédito real de 2010 fue prácticamente igual que el de 2005.

Por otra parte, las tasas de interés para los créditos de vivienda tendieron a la baja con respecto al año previo, debido fundamentalmente a la menor inflación y a la apreciación del colón (Fuprovi, 2011). A agosto de 2010, la tasa promedio ofrecida por todos los intermediarios financieros con cartera crediticia habitacional fue de 14,8%, alrededor de 4,3 puntos menos que en agosto de 2009. Tanto la banca estatal como las entidades financieras no bancarias mantuvieron tasas inferiores al promedio, en especial este último grupo, cuyas tasas cayeron un 36,4% con respecto al 2009. Para el Mivah (2011), los factores que impulsaron esta disminución en los entes no bancarios fueron la competencia de la banca estatal y la caída en el riesgo del sistema, producto a su vez de una mayor confianza en la evolución macroeconómica del país. En la banca privada, la tasa de interés media fue cercana al 20%. La principal razón de esta diferencia entre entidades estatales y privadas es la existencia de tasas preferenciales para crédito dirigido a estratos socioeconómicos más bajos (vivienda de interés social).

CUADRO 2.8

Tenencia de activos seleccionados en los hogares, por clase social
(porcentaje de hogares que poseen el activo)

| Artículos del hogar ^{a/} | Clase social ^{b/} | | | | | | | | |
|--|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | CA | MEE | CI | PP | OA | OI | OS | OT | HI |
| Radio o equipo de sonido | 88,1 | 83,0 | 82,7 | 76,7 | 65,4 | 79,7 | 78,7 | 70,3 | 71,8 |
| Televisor de plasma o LCD | 37,5 | 27,0 | 14,2 | 9,3 | 2,8 | 6,9 | 8,2 | 4,4 | 7,3 |
| Televisión por cable | 75,2 | 73,7 | 56,4 | 32,7 | 6,8 | 28,2 | 35,5 | 28,3 | 29,1 |
| Tanque para almacenar agua | 21,1 | 18,6 | 13,5 | 10,8 | 13,0 | 8,2 | 7,5 | 6,2 | 12,7 |
| Sistema de agua caliente para toda la casa | 25,2 | 18,7 | 7,7 | 3,6 | 0,7 | 1,3 | 2,5 | 2,1 | 6,8 |
| Teléfono celular | 97,6 | 93,9 | 89,1 | 76,5 | 49,8 | 74,9 | 78,5 | 64,7 | 45,7 |
| Teléfono residencial | 88,7 | 85,4 | 70,5 | 67,1 | 36,7 | 56,3 | 56,0 | 50,3 | 67,9 |
| Automóvil (para uso familiar) | 75,5 | 69,2 | 45,8 | 35,9 | 10,9 | 21,7 | 24,1 | 10,8 | 21,5 |
| Computadora | 86,6 | 85,1 | 61,3 | 37,8 | 9,9 | 30,6 | 36,0 | 22,4 | 21,0 |
| Internet | 66,9 | 64,0 | 37,0 | 18,5 | 2,9 | 13,6 | 15,3 | 8,9 | 12,9 |

a/ Los activos de televisión convencional y refrigeradora se excluyeron del cuadro debido a que su cobertura es superior al 80% en todas las clases sociales. Se omitió también la televisión por satélite, pues su cobertura es menor al 5% en todas las clases sociales.

b/ Siglas del encabezado: CA: clase alta, MEE: medianos empresarios y expertos, CI: clases intermedias, PP: pequeños propietarios, OA: obreros agrícolas, OI: obreros industriales, OS: obreros en servicios, OT: otros trabajadores, HI: hogares de inactivos.

Fuente: Pacheco, 2011c, con datos de la Enaho 2010, INEC.

Como se mencionó, otro aspecto que caracterizó el mercado de vivienda en el 2010 fue la desaceleración en los precios de los insumos para la construcción de edificios y residencias. Los índices crecieron 5,3% y 1,5%, respectivamente; en el caso de los edificios este fue el menor incremento de la década, mientras que para vivienda fue la menor tasa desde el 2002. A lo largo del período 2001-2010, sin embargo, el aumento anual promedio de precios fue del 10,3% para edificios y del 11,8% para vivienda. En términos comparativos, el IPC creció a una media anual del 9%.

Finalmente, la distribución de bonos de vivienda en el 2010 aumentó un 11,2% con respecto al 2009, al pasar de 9.642 a 10.722 subsidios entregados. En el mismo período, el valor medio del bono aumentó 2,3% en términos reales y llegó a 6,3 millones de colones. Entre 2000 y 2010 el valor real promedio del bono creció un 68,2%.

Como una forma de ampliar el acceso al financiamiento para vivienda para la clase media, en los últimos meses hubo dos reformas legales relevantes para el sector. En diciembre de 2010 la Asamblea Legislativa aprobó una modificación a la Ley del Sistema

Financiero Nacional para la Vivienda, con el fin de permitir que los estratos de ingreso cinco y seis³⁸ accedan al bono de la vivienda, específicamente al denominado “bono diferido”. Según esta opción, las familias con ingresos entre 575.000 y 1.152.000 colones mensuales podrían recibir, por un plazo de tres a cinco años, un pago parcial de la cuota mensual de un préstamo bancario. Asimismo, en junio de 2011 el Congreso aprobó en segundo debate una reforma al artículo 5 de la Ley Orgánica del INVU, que mejora las capacidades de financiamiento de la entidad y la facultad para constituir fideicomisos y, por esta vía, expandir sus programas a la clase media.

Recientemente se han planteado dudas acerca de la efectividad de las reformas al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, por tres motivos. Primero, el acceso de los estratos cinco y seis al bono de vivienda implicará otorgar subsidios a personas con ingresos de hasta 1,1 millones de colones, lo cual se considera inaceptable dadas las brechas y necesidades que enfrentan los grupos más pobres. Segundo, el Ministerio de Hacienda no suele transferir al Banco Hipotecario

de la Vivienda (Banhvi) la totalidad de los recursos que le corresponden. De esta manera, la necesidad de atender más solicitudes con los mismos fondos obligará ya sea a bajar el monto promedio o a reducir la entrega de bonos a otros estratos. Otras críticas apuntan a que la decisión no impactará de manera significativa el acceso a vivienda para grupos de ingreso medio, por la simple razón de que los estratos tres y cuatro no tienen un peso importante en la distribución del subsidio. En la actualidad, solo un 3,7% de los bonos se canaliza hacia esos dos grupos.

Impuesto solidario recauda menos de lo proyectado

El 2010 fue el primer año en que el Banhvi recibió recursos provenientes de la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda (n° 8683), aprobada por la Asamblea Legislativa el 19 de noviembre de 2008, con un período de vigencia de diez años a partir del 1 de octubre de 2009.

La Ley se creó con el propósito de financiar programas públicos tendientes a dotar de vivienda a familias en condición de pobreza extrema. El impuesto

se aplica a casas con valores superiores a los cien millones de colones, las cuales se gravan con tasas escalonadas que van del 0,25% al 0,55% del valor del bien inmueble. El ingreso proyectado por este concepto es de 10.000 millones de colones anuales; sin embargo, un año después de la implementación de la nueva normativa, el monto obtenido fue mucho menor. En 2010, la recaudación ascendió a 3.200 millones de colones y se espera que genere 2.500 millones de colones en el 2011.

Problemas de acceso a vivienda para clase media, pese a opciones crediticias

Una de las prioridades enunciadas por la rectoría del sector vivienda de la administración Chinchilla ha sido brindar mayor acceso a vivienda a las familias de “clase media”. Sin embargo, no se cuenta con una definición clara y explícita de cuáles familias componen ese grupo social. Ante esta situación, Fuprovi (2011) realizó una clasificación de los hogares según sus ingresos, a partir de los estratos definidos por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, que toma como referencia el salario mínimo de un obrero no calificado de la construcción, y los separó en dos grandes categorías: los hogares que cuentan con vivienda propia y los que no. Con esta información estableció tres grandes grupos o estratos de hogares con necesidades de vivienda propia³⁹: el primero está conformado por los hogares que tienen ingresos mensuales de hasta de cuatro salarios mínimos (748.170 colones), el segundo lo componen los hogares que reciben ingresos de cuatro a diez salarios mínimos (de 748.170 a 1.870.430 colones mensuales) y el tercero lo forman los hogares con ingresos superiores a diez salarios mínimos (más de 1.870.430 colones mensuales). Al analizar estos grupos, los principales hallazgos fueron:

- 274.007 hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos no cuentan con vivienda propia. Este estrato representa el 26,5% del total de hogares y, a la vez, el 74,2% de los hogares sin vivienda propia.

- 79.016 hogares con ingresos de cuatro a diez salarios mínimos no tienen vivienda propia. Estos corresponden a un 6,6% del total de hogares y un 21,4% de los hogares sin vivienda propia.

- 16.175 hogares con ingresos mayores a diez salarios mínimos no poseen vivienda propia. Constituyen el 1,3% del total de hogares y el 4,4% del total de hogares sin vivienda propia.

Esta brecha de necesidades no contempla los hogares que cuentan con una vivienda propia pero en mal estado, por lo que requieren financiamiento para hacer reparaciones.

Fuprovi (2011) afirma que, en general, los hogares han tenido condiciones de crédito favorables, tanto en tasas de interés como en plazos, por lo que el problema de acceso a vivienda en los últimos años ha obedecido a dos factores⁴⁰: i) una escasa oferta de viviendas cuyos precios se ajusten a las posibilidades de endeudamiento de las familias, y ii) la elevada “prima” o porcentaje del monto de solución de vivienda que los entes financieros no cubren.

Las entidades financieras suelen cubrir entre el 80% y el 85% del monto de avalúo de la vivienda, y el restante 20% o 15%, más otros gastos de formalización, lo debe sufragar el prestatario. Esto representa una barrera de acceso al crédito hipotecario. Como respuesta a esa situación, en 2010 dos bancos públicos, el de Costa Rica y el Popular y de Desarrollo Comunal, lanzaron sus programas “Vivienda para Elegir” y “Crédito Vivienda Total”, cuya novedad consiste en que ofrecen financiar el 100% del valor del bien inmueble, sea para su compra o construcción, por plazos de entre veinticinco y treinta años. Más de un año después, las opiniones sobre estas iniciativas son diversas. Para la Sugef, los programas de financiamiento al 100% suelen incrementar el riesgo general del portafolio crediticio de las entidades. Para los usuarios, algunas condiciones planteadas por los bancos limitan la posibilidad de acceder al préstamo. Por ejemplo, el programa “Crédito Vivienda Total”

solicita dos garantías hipotecarias que sustenten la solicitud.

Acceso a una vida libre de amenazas

La integridad física y patrimonial es una condición básica para que las personas puedan aprovechar las oportunidades de desarrollo humano. La inseguridad y la violencia, dos fenómenos que deben analizarse por separado, amenazan tanto el bienestar individual como el desarrollo social, económico y político del país, ya que deterioran la calidad de vida de las y los ciudadanos, erosionan el capital social, propician la transmisión intergeneracional de la violencia y obligan a desviar recursos públicos y privados para asignarlos a actividades de seguridad (Cepal, 2008).

Durante el 2010, la tasa de homicidios se mantuvo en niveles similares a los registrados en los dos años previos, los máximos históricos del país. La violencia contra mujeres, infantes y adolescentes sigue siendo alta, en particular la generada en el seno del hogar. Asimismo, el “sicariato” y los asesinatos relacionados con el narcotráfico han crecido aceleradamente en la última década y se han posicionado entre las principales causas de homicidio.

Tasa de homicidios se mantiene elevada

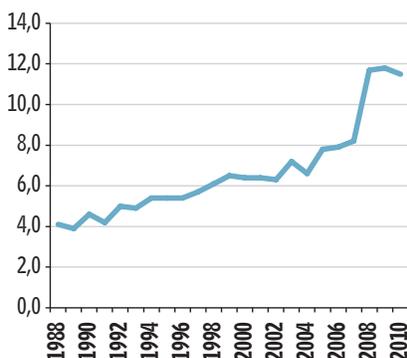
En 2010 se cometieron en Costa Rica 235.195 delitos, que representan un 1,7% más que en 2009. La tasa de homicidios se mantuvo prácticamente inalterada en sus máximos niveles históricos (gráfico 2.9). Los delitos contra la vida cayeron, mientras que los delitos contra la propiedad aumentaron con respecto al año anterior.

El número de víctimas de homicidio ascendió a 527, dos personas más que en 2009, para una tasa de 11,5 por cada 100.000 habitantes (0,3 puntos porcentuales menos que en el 2009). La tasa del período 2008-2010 fue un 46,3% mayor que la del trienio 2005-2007.

La tasa masculina de homicidios pasó de 20,7 a 20,1 (por cada 100.000 hombres) entre 2009 y 2010, y explica la leve reducción de la tasa total. La tasa femenina se mantuvo en 2,7

GRAFICO 2.9

Evolución de la tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)



Fuente: Poder Judicial, 2011.

(Poder Judicial, 2011). Dos hechos caracterizan los homicidios según sexo. Por una parte, por cada homicidio femenino se cometen 7,4 homicidios masculinos, un coeficiente que supera en 40% el registrado en el año 2000. Por otra parte, la tasa masculina se expande a un ritmo más acelerado que la femenina: en 2010, la primera fue casi un 90% superior a la del 2000, mientras que la segunda creció un 35%.

Crece los homicidios contra mujeres, infantes y adolescentes

Los homicidios cometidos contra mujeres por sus parejas, denominados femicidios⁴¹, así como los perpetrados por hombres por causas asociadas a la condición de género⁴², pasaron de 18 mujeres fallecidas en 2007, a 29 en 2008, 35 en 2009 y 30 en 2010. En este último año, los asesinatos de carácter sexual tuvieron el peso más importante en los homicidios por condición de género (30%). Entre 2009 y 2010 hubo catorce asesinatos de tipo sexual, de los cuales siete fueron cometidos contra niñas menores de 15 años (Poder Judicial, 2011).

Los homicidios por violencia doméstica crecieron un 66% durante el 2010 (diez casos más), lo que hizo del anterior uno de los períodos más violentos en ese aspecto. Más preocupante aun es

que los asesinatos de madres contra sus hijos o hijas fueron los más frecuentes (doce casos), pues representaron un 48% de los homicidios por violencia doméstica.

Aumentan el "sicariato" y los delitos contra la propiedad

Dos de cada tres homicidios se cometen con armas de fuego, tendencia que viene en aumento en los últimos veinticinco años. Este hecho podría estar relacionado con el creciente número de homicidios presuntamente cometidos por sicarios ("sicariato"), el cual se incrementó de manera significativa entre 2009 y 2010, al pasar de trece a cuarenta víctimas. Además, los homicidios catalogados como "error u omisión" (aquellos cuyo fin primario es el homicidio de un individuo determinado, pero al momento de la ejecución ocasionan heridas mortales a otras personas) pasaron de siete a quince (Poder Judicial, 2011). Estas consideraciones sugieren la necesidad de avanzar en la discusión de la reforma a la Ley de Armas. No obstante, una iniciativa de la administración Arias en ese sentido perdió vigor político en los últimos años y en el futuro cercano no se visualiza su inclusión en la agenda legislativa.

Resulta preocupante el crecimiento observado en los homicidios por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico. En la década de los noventa, estos tipos de homicidio representaron entre un 15% y un 18% del total de crímenes cometidos. Desde entonces, el porcentaje ha venido en aumento, al punto de que en 2010 dos quintas partes de los asesinatos se ubicaron en esas categorías (Poder Judicial, 2011). De las 527 personas asesinadas en el año, un 33% (176 víctimas) tenía un perfil delictivo. En contraste, los homicidios relacionados con robos y asaltos se redujeron en diecisiete casos. Estas cifras demuestran que, pese a su gravedad, buena parte del incremento de los homicidios en los últimos años se caracteriza por ser un problema focalizado en delincuentes y bandas criminales, que por esta vía dirimen sus disputas y venganzas.

Cinco focos geográficos concentran alrededor del 10% del total de homicidios. En el 2010 la comunidad de Los Cuadros se ubicó en el primer lugar, con 18 asesinatos, la mayor cifra registrada en la historia nacional en un solo lugar. León XIII (11 casos), La Carpio, Guararí y la Colonia 15 de Setiembre completan la lista de sitios con mayor cantidad de asesinatos (9 cada uno). Por cantón, siete zonas abarcan el 44% de los homicidios: el cantón Central de San José, Goicoechea, Desamparados, los cantones centrales de Alajuela y Limón, Tibás y Pococí.

El clima de violencia en los sitios mencionados parece ir de la mano con su precaria condición socioeconómica, incluso a lo interno de los cantones a los que pertenecen. Una hipótesis para futuras investigaciones es que los bajos niveles de inversión social pública, incluyendo la destinada a vivienda, podrían ser uno de los factores que explican el surgimiento de la violencia. La falta de inversión coadyuvaría a la creación de un entorno poco apropiado para que niños, niñas y jóvenes se eduquen y desarrollen otras habilidades, todo lo cual redundaría en menores oportunidades de empleo e ingresos. Esta relación, sin embargo, requiere mayor estudio.

Durante el 2010 se reportó un total de 83.298 delitos contra la propiedad, un crecimiento del 3% con respecto al 2009. De esta forma, el país alcanzó la mayor tasa de delitos de este tipo: 1.825 casos por cada 100.000 habitantes. Durante el período 2008-2010 la tasa promedio (1.717 delitos por 100.000 personas) fue un 14% mayor que en el trienio anterior.

Hacia una reducción de la violencia física contra infantes: patrones de crianza aplicados por los adultos

En agosto de 2008 la Asamblea Legislativa aprobó la "Ley de derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante" (n° 8654), cuyo objetivo es "derogar de la legislación costarricense toda autorización del uso del castigo corporal, prohibir de forma explícita su uso como medida correctiva y proponer

políticas públicas en procura de nuevos métodos de crianza” (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2010).

Con el fin de recopilar información cuantitativa sólida sobre competencias y actitudes de crianza en el país, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en colaboración con Unicef, la Asociación Empresarial para el Desarrollo y la Fundación Paniamor, promovió la elaboración de una línea base que, entre otros objetivos, buscó caracterizar las actitudes de los padres y madres con respecto a la crianza de los menores, determinar los patrones disciplinarios de los encargados de criar a niños, niñas y adolescentes, y cuantificar los patrones de crianza no violentos. El estudio comprendió 1.201 entrevistas estructuradas, con una muestra seleccionada por método estratificado al azar, según densidad poblacional y condición socioeconómica.

Los resultados muestran que, si bien un porcentaje importante de las personas entrevistadas rechaza categóricamente el uso de la fuerza física con fines correctivos y de crianza (35,5%), una proporción mayor opina que a veces no queda otra alternativa que aplicar castigo corporal (57,2%). En total, dos de cada tres costarricenses consideran el castigo físico como una opción para educar, cualquiera que sea la frecuencia con que deba hacerse (a veces o siempre). Otros hallazgos de la encuesta mostraron lo siguiente:

- En promedio, un 46,2% de los entrevistados hace uso de métodos de crianza no violentos. Dentro de este grupo, tomarse el tiempo para explicar con calma fue señalado como la medida correctiva más frecuente (57,3% de las respuestas).
- El castigo físico tampoco es una forma usual de resolver problemas entre padres y menores de edad. En promedio, un 19,6% afirmó utilizar estrategias punitivas, particularmente gritar y pegar nalgadas.
- El 27,3% de las personas entrevistadas no utiliza patrón de crianza alguno, sea este violento o no, lo

cual indica que casi tres de cada diez hogares tendrían una crianza negligente, carente de patrones para educar a sus hijos.

- Finalmente, mientras el 86,6% de las personas entrevistadas conoce la Ley 8654, solo un 64,4% está de acuerdo o algo de acuerdo con sus disposiciones. En total, el 70,4% considera que la educación de los menores es un asunto privado que debe ser decidido en el hogar, entre los padres.

El estudio concluye que el país muestra grandes debilidades en lo que concierne a las competencias de crianza. La falta de estrategias efectivas y no violentas favorece el uso del castigo físico. De esta forma se genera una imagen parental negativa, ausencia de límites en los niños y niñas y una sensación de carencia de autoridad en las personas encargadas de su cuidado y educación (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2010).

Desigualdad, pobreza y exclusión social

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 hacer”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los miembros de la sociedad tengan los medios para potenciar sus capacidades. Esta situación no asegura que todas las personas obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes e inteligencia, suerte, procedencia social, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

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 económicos y sociales, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad, etnia y lugar de residencia, son ejemplos de los aspectos que se analizan en este Informe y que están estrechamente relacionados con el examen del desempeño del país en materia de desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2004).

Los datos obtenidos por la nueva Encuesta Nacional de Hogares retratan una situación social menos optimista que la que reflejaban las encuestas anteriores. Si bien -como se ha venido señalando- el cambio metodológico hace que las tendencias identificadas no sean comparables, lo cierto es que la fotografía del 2010 muestra niveles de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad más elevados que los registrados en las mediciones previas.

Continúa en aumento la incidencia de la pobreza

Como se ha venido comentando a lo largo de este capítulo, en 2010 inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares en el país, al sustituirse la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que incluye variaciones metodológicas importantes. Entre los principales cambios están el uso de un nuevo marco muestral y un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición. Los detalles del cambio metodológico se exponen en el recuadro 2.5.

La incidencia de la pobreza creció por tercer año consecutivo. La nueva medición de este fenómeno muestra un incremento del 20,6% al 21,3% de los hogares entre 2009 y 2010 (INEC, 2010a). En términos absolutos, mientras en 2009 había 236.800 hogares pobres, en 2010 el número aumentó a 274.616 hogares, de los cuales 77.365 vivían en pobreza extrema. Esto representa un aproximado de 1.103.522 personas en pobreza total y 311.031 en pobreza extrema (24,2% y 6,8% de la población

total). Estas cifras fueron las más altas de la década, lo cual tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la población pobre, pues sus metas deben ser ampliadas (Sauma, 2011b).

Al igual que en años anteriores, el incremento del 2010 está asociado al

período de contracción económica y lenta recuperación vivido por Costa Rica a raíz de la crisis financiera internacional. Los porcentajes de pobreza de los últimos dos años, sin embargo, no se alejan de los valores de largo plazo que se observan desde 1994 y que se han mantenido en un promedio del 20%,

±1,5 puntos (gráfico 2.10). Solo en 2007 el país fue capaz de reducir sustancialmente el nivel de pobreza, cuando se vivió una etapa de alto crecimiento económico, mayor empleo y aumento en los ingresos laborales (Sauma, 2011b). La pobreza extrema mostró una leve disminución (-0,1 puntos) en el 2010 con

RECUADRO 2.5

Modificaciones en las estimaciones de pobreza a partir del 2010

El método de “línea de pobreza” o “método de ingreso” ha sido el instrumento oficial utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para monitorear, cada año, la pobreza en el país. Según este enfoque, la pobreza ocurre cuando los ingresos son menores que el costo de los bienes y servicios requeridos para mantener un nivel mínimo de subsistencia.

Junto con el diseño de la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el Instituto realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza⁴³. Uno de ellos es la actualización de los parámetros que se utilizan con ese propósito, a partir de los cambios en los patrones alimentarios y de consumo de la población captados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004. En consecuencia, se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. También varió la forma en que se actualiza el componente de “no alimentos” de la línea de pobreza.

Para poder comparar las cifras de pobreza de 2010 con las de 2009, el INEC “realizó una simulación a partir de la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2009. El ejercicio consistió en aplicar un ajuste a los ingresos de los hogares para hacerlos lo más comparable posible a la nueva medición, y aplicar las nuevas líneas de pobreza y pobreza extrema. Ese ejercicio permitió obtener los resultados de pobreza para el 2009 aproximados con la nueva metodología” (INEC, 2010a).

De acuerdo con la simulación efectuada, la incidencia de la pobreza aumentó en el 2010 con respecto al 2009. Este resultado

en parte obedece a la situación socioeconómica de los hogares, pero también se ve afectado por los cambios en la encuesta y en la línea de pobreza, concretamente en los aspectos que se desarrollan a continuación:

i) Líneas de pobreza: la estimación del 2010 utilizó la nueva CBA, así como un cálculo diferente del costo de los “no alimentos”. El cuadro 2.9 muestra que las líneas de pobreza obtenidas con la nueva metodología (2010) superan en cerca de un 11% a las mediciones previas (metodología 1995).

ii) Estructura urbana-rural de la población: en el 2010 se cambió este parámetro, que se había mantenido constante desde el año 2000. En ediciones anteriores de este Informe se señaló que probablemente la EHPM inducía una subestimación de la pobreza, ya que a pesar del proceso de urbanización que vive el país, el INEC seguía utilizando la distribución de población del censo del 2000. Se indicó que ello podría tener un efecto sobre los resultados, pues a la población urbana que residía en segmentos clasificados como rurales se les estaría aplicando una línea de pobreza menor.

iii) Captación de ingresos: el INEC ha realizado un notable esfuerzo para mejorar la captación de los ingresos percibidos por los trabajadores, tanto asalariados como independientes, y especificar con mayor precisión los ingresos por rentas y transferencias regulares (INEC, 2010b). Con esos objetivos en la Enaho se incluyeron nuevos rubros de ingreso y se mejoró la redacción de las preguntas. Dado que el INEC no publicó la información sobre ingresos captada mediante

la Enaho experimental aplicada en 2009, no es posible efectuar una comparación con la EHPM del mismo año para determinar si efectivamente hubo una mejoría. Asumiendo que así fue, el impacto sobre la estimación de la pobreza será hacia la reducción.

iv) Ajuste de los ingresos: en la EHPM se realizaba un ajuste general por subdeclaración para todos los hogares de una misma área, y se consideraban con ingreso familiar ignorado aquellos en los que se desconocía el ingreso principal de al menos uno de sus miembros ocupados. La nueva metodología incluye dos cambios importantes. Por una parte, se hace una “imputación” en los casos en que la persona declara que recibe ingresos pero no el monto, por lo que en la Enaho no hay hogares con ingreso ignorado. Por otra parte, se efectúa un ajuste por subdeclaración que utiliza como referencia las estimaciones del Sistema de Cuentas Nacionales del BCCR y establece diferencias por fuente de ingreso. No es posible conocer el impacto de este tipo de ajuste sobre el cálculo de la pobreza.

v) Otros factores inciden en aumentos o reducciones de la pobreza cuando se hacen comparaciones, en especial los relacionados con aspectos muestrales, los ajustes poblacionales y otros, sobre los cuales es difícil llegar a conclusiones sin realizar un estudio detallado.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2010b y Sauma, 2011b.

CUADRO 2.9

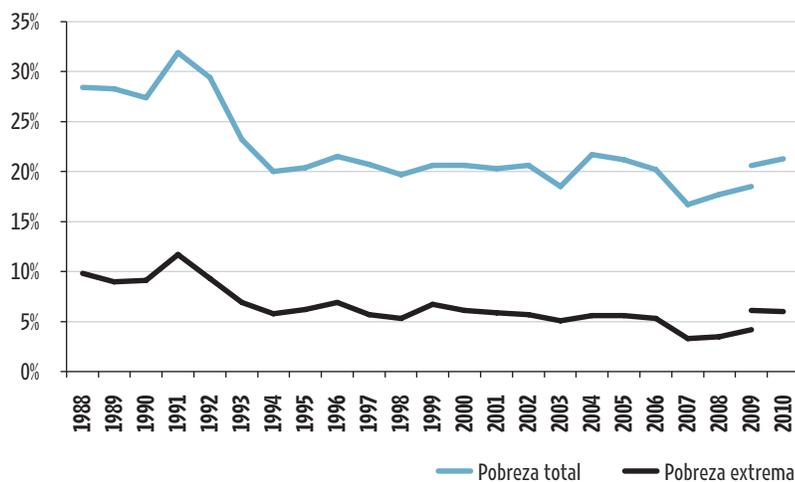
Estimaciones de las líneas de pobreza (colones por persona por mes)

| | Metodología 1995 | Metodología 2010 | Relación 2010/1995 |
|--------------------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Línea de pobreza extrema (LPE) | | | |
| Urbana | 33.708 | 38.079 | 1,13 |
| Rural | 29.321 | 31.560 | 1,08 |
| Línea de pobreza total (LPT) | | | |
| Urbana | 73.482 | 83.525 | 1,14 |
| Rural | 57.762 | 64.143 | 1,11 |
| Relación LPT/LPE | | | |
| Urbana | 2,18 | 2,19 | |
| Rural | 1,97 | 2,03 | |

Fuente: Sauma, 2011b, con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

GRAFICO 2.10

Incidencia de la pobreza total y extrema



Fuente: Sauma, 2011b, con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

respecto al 2009; afectó a seis de cada cien hogares costarricenses y permaneció dentro de los rangos históricos.

Aumentan la pobreza rural y su brecha con respecto a la pobreza urbana

Los cambios metodológicos aplicados en el 2010 generan un efecto sobre la distribución de los hogares pobres. En 2009, con la metodología anterior, los registros indicaban que el 57,4% de estos residía en la zona urbana y el restante 42,6% en la rural, mientras que con la pobreza extrema sucedía lo

contrario, 48,1% y 51,9%, respectivamente. En 2010 el patrón general fue el mismo, pero variaron las magnitudes: en la zona urbana residían el 54,1% de los hogares pobres y el 44,3% de los que se encontraban en pobreza extrema, en tanto que en la zona rural los porcentajes respectivos eran de 45,9% y 55,7%, es decir, se incrementó la participación de los hogares rurales en el total de hogares pobres.

La diferencia en la pobreza total por zona pasó de cuatro a ocho puntos porcentuales entre 2009 y 2010. La ampliación de la brecha es producto de una

reducción en la incidencia de la pobreza urbana (de 19% a 18,3%) y un aumento en la rural (de 23% a 26,3%). Un comportamiento similar mostró la pobreza extrema: la brecha urbano-rural pasó de 3,5 puntos porcentuales en 2009, a 4,8 en 2010. Estos resultados indican que el sector rural es el que más sufre las consecuencias del frágil desempeño macroeconómico del país, caracterizado por un bajo o moderado crecimiento, débil generación de empleo y reducida expansión en los ingresos reales (Sauma, 2011b).

La incidencia de la pobreza total aumentó en todas las regiones, excepto en la Central y la Pacífico Central; en la primera el fenómeno se mantuvo estancado y la segunda tuvo una reducción de 3,6 puntos. Las regiones Brunca (34,9%) y Chorotega (32,6%) registraron las mayores cifras de incidencia total, pero fue la Huetar Norte la que tuvo el mayor incremento (5,5 puntos entre 2009 y 2010), seguida por la Chorotega y la Huetar Atlántica. En la pobreza extrema los resultados fueron similares, pues las regiones Central y Pacífico Central vieron decrecer sus tasas, mientras que la Huetar Norte presentó el mayor aumento (2,2 puntos). En las demás regiones los incrementos fueron menores a un punto porcentual. La región Chorotega (11,2%) y la Brunca (12,6%) experimentaron las mayores tasas de pobreza extrema, que fueron 2,7 y 3,1 puntos porcentuales mayores, respectivamente, que la tasa de la región Central. Entre 2009 y 2010, la proporción de hogares pobres que residía en la región Central bajó de 63,3% a 52,9%, lo cual refuerza la importancia que debería tener el resto de regiones en la formulación de las políticas sociales.

Tanto la intensidad como la severidad de pobreza crecieron durante el 2010 con respecto a la medición "comparable" del 2009. Asimismo, el porcentaje de hogares vulnerables (es decir, aquellos con ingresos superiores a la línea base pero inferiores a 1,4 veces esa línea⁴⁴) se estimó en 13,4%, cifra que, al sumarse al porcentaje de hogares pobres, indica que el 34,7% de los hogares costarricenses era pobre o

vulnerable a la pobreza en el 2010. El elevado valor de este indicador es una señal sobre la proximidad del ingreso de los hogares vulnerables a la línea de pobreza, de forma tal que, ante un cambio en la situación económica que afecte los ingresos de los hogares, muchos de ellos probablemente caerían en esa condición (Sauma, 2011b).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POBREZA**,

véase Sauma, 2011b, en www.estadonacion.or.cr

Niveles de desigualdad mayores a los reportados en últimos años

En materia de desigualdad de ingresos, las últimas ediciones de este Informe evidenciaron que Costa Rica pasó de una situación que la acercaba a las naciones desarrolladas, a una más semejante a la de los países latinoamericanos, pues en la primera década del siglo XXI la desigualdad medida por el coeficiente de Gini mostró niveles claramente ascendentes y superiores a los observados en la década previa. Los cálculos realizados a partir de la Enaho 2010 no solo confirman las tendencias reportadas en Informes anteriores, sino que además revelan que la concentración del ingreso prevaleciente en el país es mucho mayor de lo que se creía.

Al igual que en muchos otros temas, el análisis de la desigualdad tiene como principal fuente de información la encuesta de hogares que realiza el INEC cada año, y que en el 2010 fue renovada con la introducción de la Enaho. Los ajustes metodológicos que han sido ampliamente comentados a lo largo de este capítulo, así como las limitaciones para la comparación con los datos de años anteriores, también afectan los cálculos sobre la concentración del ingreso. Uno de los cambios que tienen implicaciones importantes en este ámbito es que, mientras en el 2009 solo se estimaba un ingreso total por hogar, en el 2010 se captaron dos ingresos: uno bruto y otro neto. Otro cambio relevante es el ajuste por

subdeclaración de ingresos -también reseñado en páginas anteriores-, pues en las EHPM se efectuaba un ajuste general por zona de residencia, en tanto que en la Enaho ello se hace diferenciando por tipo de ingreso.

La literatura sobre la desigualdad ha propuesto diversas medidas (o índices) que sintetizan esta dimensión con el objeto de efectuar comparaciones intertemporales y entre países, y a la vez asignar un valor absoluto a la desigualdad⁴⁵ (Medina, 2001). El coeficiente de Gini ha sido el indicador más usado en los trabajos empíricos sobre el tema. No obstante, el enfoque teórico y las variables que se utilicen para estimar este índice tienen repercusiones en los resultados, pues el coeficiente es muy sensible a los cambios metodológicos (recuadro 2.6).

En este Informe, la estimación de la desigualdad en la distribución de los ingresos a través del coeficiente de Gini tiene cambios metodológicos significativos con respecto a ediciones anteriores⁴⁷. Con el objetivo de dar más precisión al cálculo y su respectivo análisis, se tomaron en cuenta las recomendaciones internacionales que buscan mejorar la comparación temporal y entre países; además se procuró evitar los sesgos de subestimación que se generan por problemas en la variable de ordenamiento y el agrupamiento de los datos, o por el *software* o programa estadístico utilizado en el procesamiento de la información.

El cuadro 2.10 muestra los resultados del coeficiente de Gini calculado con varios tipos de ingresos y diversos criterios de ordenamiento. Este ejercicio

RECUADRO 2.6

Especificaciones metodológicas sobre la estimación del coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es uno de los indicadores sintéticos más utilizados para el análisis de la concentración del ingreso, debido a su facilidad de cálculo e interpretación. Sin embargo, existen distintas modalidades para estimarlo. Una de las principales controversias surge al seleccionar la variable más apropiada: el ingreso total del hogar o el ingreso por persona. Según Medina (2001), ambas variables son adecuadas, aunque su escogencia dependerá de los objetivos de la investigación. Si se quiere examinar la distribución del ingreso entre los hogares, se justifica el uso del ingreso total familiar, pues el hogar es la unidad donde se comparten todos los bienes y servicios colectivos adquiridos con los ingresos que perciben sus miembros (presupuesto familiar). Sin embargo, en años recientes los estudios se han orientado hacia el bienestar de las personas. Una variable que incide en la medición de la desigualdad con este enfoque es el tamaño del hogar, pues tradicionalmente las familias más pobres están conformadas por más personas, en comparación con las más ricas. Por lo tanto, en estos casos la recomendación es emplear el ingreso per cápita para estimar los indicadores de desigualdad⁴⁶.

Los cálculos de la concentración del ingreso pueden tener sesgos según la metodología y las variables que se empleen. Las estimaciones del coeficiente de Gini a partir de datos agrupados introducen sesgos de subestimación debido a la pérdida de información individual. Otras inconsistencias surgen al combinar la variable que genera el ordenamiento de personas u hogares con la que se usa para realizar el análisis. Por ejemplo, cuando el ordenamiento de los hogares se efectúa con el ingreso per cápita, pero el cálculo del índice se hace con el ingreso total del hogar, la mezcla de variables provoca inconsistencias que subestiman del verdadero nivel de la desigualdad. Según Medina (2001), cuando el coeficiente de Gini se estima a partir de una combinación de las variables, el indicador se conoce como "pseudo-Gini".

Otros aspectos que influyen en los resultados del coeficiente de Gini son la manera en que se agrupan los hogares, el concepto de ingreso que se utilice para su ordenamiento, el número de grupos formados, o si los datos están agrupados o se usan observaciones desagregadas.

Fuente: Elaboración propia con base en Medina, 2001.

se realizó con el fin de evidenciar las divergencias que surgen en las estimaciones y la amplia gama de opciones en las variables de ingresos que ofrece la Enaho: ingresos brutos o netos y los ajustes por subdeclaración. Los resultados alcanzan cifras que van desde 0,478 cuando se usa el ingreso total del hogar sin ajuste por subdeclaración y se ordenan las personas, hasta 0,536 cuando se emplea el ingreso per cápita bruto con ajuste por subdeclaración, ordenando los hogares.

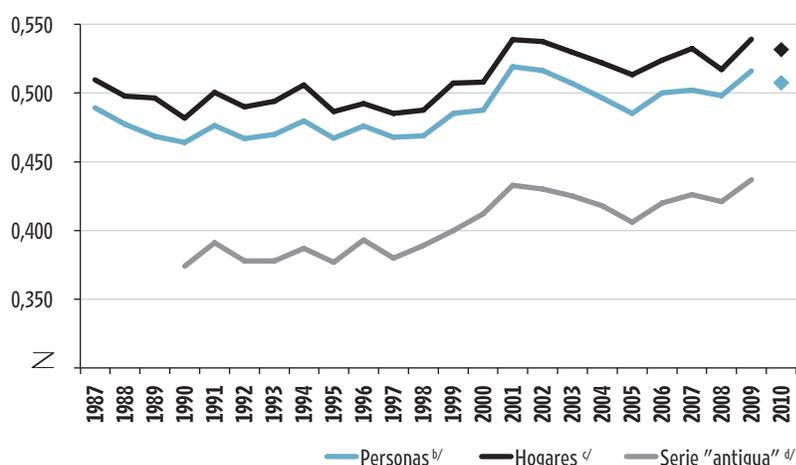
Cualquiera de las estimaciones presentadas en el cuadro 2.10 es adecuada según sean los requerimientos de estudio. No se puede afirmar que una sea mejor o más precisa que otra; sin embargo, para garantizar que se esté midiendo la desigualdad al nivel más básico (personas) y ser consistentes con la nueva metodología de cálculo de la pobreza, se recomienda dar seguimiento al coeficiente de Gini estimado con el ingreso neto ajustado según el Sistema de Cuentas Nacionales⁴⁸.

El gráfico 2.11 ilustra la evolución del coeficiente de Gini calculado a nivel de personas y de hogares, a partir del ingreso per cápita del hogar para el período 1987-2010, así como el coeficiente de Gini de la serie “antigua”, que corresponde al publicado en las ediciones anteriores de este Informe.

La principal diferencia recae en la cifra del índice, pues la metodología actual estima el coeficiente en un rango que va de 0,460 a 0,510. El dato de 2010 alcanzó un valor de 0,508. Como muestra el gráfico, el comportamiento de las tres series es similar, por lo que se mantiene el análisis de Informes previos, en los

que se afirmó que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en los años 2001 y 2009 y, más importante aun, que persiste la necesidad de implementar medidas de política pública más agresivas, para revertir la tendencia creciente que se observa desde mediados de la pasada década (recuadro 2.7).

GRAFICO 2.11

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}

a/ Los cálculos del 2010 se realizaron con el ingreso neto ajustado.

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

c/ Se ordenan y se acumulan los hogares a partir del ingreso per cápita.

d/ Se ordenan los hogares a partir del ingreso per cápita, pero se acumula el ingreso total del hogar.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

CUADRO 2.10

Estimaciones del coeficiente de Gini, por tipo de ingreso^{a/}. 2010

| | Ingreso total del hogar | | Ingreso per cápita | |
|--|-------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Bruto ^{b/} | Neto ^{c/} | Bruto ^{b/} | Neto ^{c/} |
| Hogares | | | | |
| Ingresos con imputación de valores no declarados | 0,510 | 0,505 | 0,536 | 0,532 |
| Ingresos declarados, sin imputación | 0,502 | 0,496 | 0,527 | 0,521 |
| Personas | | | | |
| Ingresos con imputación de valores no declarados | 0,488 | 0,483 | 0,512 | 0,508 |
| Ingresos declarados, sin imputación | 0,484 | 0,478 | 0,507 | 0,502 |

a/ El ordenamiento de los datos se hace por hogares o personas, según el tipo de ingreso que se desea acumular.

b/ El ingreso bruto no contempla deducciones de ningún tipo.

c/ El ingreso neto corresponde al ingreso bruto menos las deducciones de las cargas sociales de ley (por ejemplo la seguridad social y el impuesto de renta) y las rebajas personales, en caso de existir.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2010, INEC.

Pocos cambios en la distribución del ingreso por clase social

La distribución de los hogares por clases sociales muestra que en 2010 los grupos más amplios fueron los pequeños propietarios y las clases intermedias, que representaron más del 30% del total; les siguieron los obreros en

servicios y los obreros industriales. Por el contrario, la clase alta abarcó poco más del 3% de las familias. En relación con el 2009, hubo tres grupos -la clase alta, las clases intermedias y los “otros hogares”, cuyo peso disminuyó. En los dos primeros casos, la variación fue marginal o menor a 2,5 puntos porcen-

tuales. Los medianos empresarios y expertos aumentaron su participación en el total de hogares y en el ingreso (aunque por cada 1% de hogares su presencia se redujo). Cuando se comparan los cambios en el total de hogares y de ingreso, las únicas clases que aumentaron su participación en el ingreso por

RECUADRO 2.7

Experiencias exitosas en la reducción de la desigualdad y la pobreza: el caso de Brasil

Entre 1987 y 1998, el coeficiente de Gini en Brasil se mantuvo por encima de 0,600, lo que convirtió a esta en la nación con la mayor desigualdad en el ingreso de América Latina. En 1990, el 5% más rico de la población recibía el 36,6% del ingreso, mientras que el 40% más pobre obtenía el 7,2%. Las brechas inter e intrarregionales eran igualmente significativas: mostraban un coeficiente de Gini de 0,580 en el sur y de 0,640 en el noreste; las diferencias de renta per cápita fueron de siete a uno al inicio de los noventa (Cardoso et al., 1995). La incidencia de pobreza, por su parte, promedió el 35% entre 1992 y 1993 (Neri, 2011).

La década del 2000 trajo consigo cambios importantes en la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. Entre 2001 y 2010 el Gini cayó de 0,597 a 0,530; este último es el menor índice histórico de Brasil y forma parte de una tendencia que se reflejó en todas las regiones del país. La pobreza, por su lado, disminuyó un 50,6% durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (diciembre 2002-diciembre 2010) y llegó al 16,3% de la población al final de su mandato.

Diversos autores han analizado los factores sobre los cuales se asentó esta dinámica. Si bien en algunos casos hay diferencias relevantes entre los aportes de uno u otro componente, la evidencia apunta hacia tres pilares principales: i) el acelerado crecimiento de la renta en los deciles de menor ingreso, ii) exitosos programas de reducción de la pobreza, y iii) cambios en los niveles educativos.

En cuanto al primer factor, cuando se analizan los aumentos en la renta por deciles de ingreso, se observa que entre

2001 y 2009 el ingreso de los dos primeros creció por encima del 60%, mientras que en los últimos dos los incrementos fueron de 21,5% y 12,8%, respectivamente. Como resultado, en la escala social 23,5 millones de brasileños pasaron de las categorías D y E (clases bajas) al estrato C (clase media) (Medeiros, 2011).

Estas mejoras también se distribuyeron de forma más equitativa entre negros, mujeres y personas sin escolaridad. En el primer caso el ingreso creció un 43% (21% para los blancos); entre las mujeres la renta creció un 38% (16% para los hombres) y las personas sin educación formal vieron crecer su ingreso en un 47%, en contraste con un 17% entre los universitarios (Neri, 2011).

La aplicación de diversos programas de transferencias monetarias (condicionadas o no) es otro de los pilares de las reducciones sostenidas en la desigualdad y la pobreza. Tal como lo comenta la OIT (2009), desde la reforma constitucional de 1988 los gobiernos brasileños crearon un amplio sistema de protección social que combinó tres componentes: i) un régimen no contributivo de seguridad social para trabajadores rurales, ii) un sistema de asistencia social de pensiones de vejez e invalidez sujeto a la verificación de recursos y iii) un programa de transferencias monetarias condicionadas.

El programa “Bolsa Familia”, establecido en el 2003, triplicó su afiliación entre ese año y el 2009, cuando superó los doce millones de familias beneficiarias. Además tuvo un nivel de focalización aceptable. Según Soares et al. (2007), el 75% de sus beneficios se concentró en el 30% de los hogares más pobres, un porcentaje mayor que los reportados por los programas “Oportunidades” de México y “Chile Solidario”. Tanto estos

autores como Paes et al. (2006) estiman que “Bolsa Familia” explica entre un 20% y un 25% de las reducciones en la desigualdad de la pasada década.

Otros programas no contributivos, como el régimen rural y el de asistencia social, benefician a casi diez millones de brasileños. A la fecha, el 80% de los adultos mayores recibe algún tipo de pensión, sea o no contributiva.

El fortalecimiento del sistema de seguridad social y las redes de protección es, en resumen, un elemento clave en la lucha contra la desigualdad. Básicamente esto implica mejoras en tres áreas: cobertura, valor del subsidio y focalización. Según estimaciones de Paes et al. (2006), los incrementos en la cobertura y el valor de las pensiones explican un 16% de la disminución de la pobreza extrema en Brasil, en tanto que las contribuciones de “Bolsa Familia” y los beneficios de la seguridad social ascienden a 25% y 12%, en cada caso. En términos de reducción de la desigualdad, pensiones, “Bolsa Familia” y otros beneficios de la seguridad social fueron responsables del 26%, el 12% y el 7% de la caída registrada entre 2001 y 2005.

Finalmente, los cambios en educación, en parte reforzados por el efecto del programa “Bolsa Familia” (como una de sus condiciones de acceso) explican un 12% de la reducción en la desigualdad. La tasa de matrícula neta en primaria pasó del 91% al 95% de la población meta, mientras que en secundaria el aumento fue del 68,5% al 81,5% de los jóvenes en las edades correspondientes.

Fuente: Pacheco, 2011a.

cada 1% de hogares, fueron los obreros agrícolas y los obreros industriales.

Al analizar las diferencias en la composición del ingreso por clase social emergen tres cambios básicos:

- La proporción de hogares en el quinto quintil se redujo entre las clases alta y de medianos empresarios y expertos. En el primer caso la participación en el último quintil bajó de 76% en 2009 a 61,1% en 2010, mientras que en el segundo la caída fue de poco más de 4,5 puntos (cuadro 2.11).
- En las clases intermedias se redujo la proporción de hogares en el segundo quintil, y aumentó la presencia en el primer quintil. De forma similar, los quintiles cuarto y quinto cayeron y el tercer quintil se incrementó.
- En los hogares de obreros industriales y obreros en servicios (principalmente ubicados en los quintiles segundo y tercero), llama la atención el aumento del porcentaje en el quinto quintil. Una tendencia similar se observó en los obreros agrícolas.

Una investigación realizada por Del Valle y Fernández (2011) señala que la educación y las horas laboradas destacan entre los factores determinantes de

la desigualdad de los ingresos laborales que ha mostrado el país en la última década. El factor educativo es especialmente relevante al explicar esa situación, pues su importancia ha crecido en años recientes y, por la composición del mercado laboral costarricense, dominado por los trabajadores no calificados, es probable que siga generando desigualdad, mientras el peso de los trabajadores calificados no crezca de modo significativo (recuadro 2.8).

Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género

Otro tema de interés y seguimiento en las distintas ediciones de este Informe es el acceso desigual a las oportunidades por razones de género. En esta sección se analizan las brechas entre géneros y los procesos que favorecen su cierre o su ampliación. El punto de partida para ese trabajo es la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) del Estado costarricense, elaborada en 2006 por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa, por su sigla en inglés), y su respectivo Plan de Acción, aprobado en 2008. Luego de cuatro años de la puesta en ejecución de la PIEG, el Programa Estado de

la Nación actualizó una serie de indicadores que sirvieron como insumo para monitorear su avance y realizar un ejercicio de rendición de cuentas al respecto (Román y Morales, 2011).

La principal fortaleza de la PIEG es que brinda un instrumento para el trabajo por objetivos estratégicos⁴⁹, los cuales fueron formulados de modo tal que permiten medir su avance en el tiempo. La evolución de los indicadores de seguimiento para el período 2007-2010 revela que si bien se registraron progresos en algunos objetivos, estos son selectivos y lentos, además de que coexisten con situaciones que no cambian, o en las cuales hay claros retrocesos, como es el caso de la violencia contra las mujeres.

El análisis también permite constatar un desarrollo muy desigual entre objetivos, pues los logros y los desafíos pendientes muestran una alta variabilidad (cuadro 2.12). Esta situación está asociada a distintos factores, algunos de ellos supeditados a elementos de contexto, como sucede con el objetivo de empleo, cuyo ritmo de avance se vio seriamente afectado por la recesión económica del período 2008-2009. En otros casos, los retrocesos obedecen a problemas de gestión en las instituciones, que resultan en una escasa articulación entre ellas.

CUADRO 2.11

Distribución de los hogares, por quintil de ingreso familiar per cápita^{a/}, según clase social. 2010

| Clase social | Quintil de ingreso | | | | | |
|---------------------------------|--------------------|------|------|------|------|------|
| | Total | I | II | III | IV | V |
| Clase alta | 100,0 | 2,9 | 3,5 | 7,7 | 24,8 | 61,1 |
| Medianos empresarios y expertos | 100,0 | 2,5 | 5,3 | 8,5 | 23,8 | 59,9 |
| Clases intermedias | 100,0 | 8,4 | 13,2 | 25,7 | 28,6 | 24,1 |
| Pequeños propietarios | 100,0 | 26,9 | 24,0 | 17,2 | 18,3 | 13,6 |
| Obreros agrícolas | 100,0 | 39,9 | 26,8 | 16,5 | 12,1 | 4,7 |
| Obreros industriales | 100,0 | 20,9 | 23,8 | 24,8 | 19,5 | 11,0 |
| Obreros en servicios | 100,0 | 16,0 | 25,6 | 28,7 | 19,2 | 10,5 |
| Otros trabajadores | 100,0 | 32,0 | 27,4 | 19,6 | 12,9 | 8,1 |
| Otros hogares ^{b/} | 100,0 | 10,2 | 9,9 | 31,6 | 36,5 | 11,8 |

a/ Los hogares fueron ordenados según el ingreso neto sin ajustes.

b/ Hogares de inactivos más los no clasificables.

Fuente: Sauma, 2011b, con datos de la EHPM 2009 y la Enaho 2010, INEC.

RECUADRO 2.8

Estimación de los factores determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica (2001-2009)

Los ingresos provenientes del trabajo constituyen una de las dimensiones fundamentales en el análisis de la distribución de los ingresos y en la investigación de las causas que tornan inequitativa esa distribución. Según la Cepal (2007) en América Latina los pagos que reciben los hogares como retribución por su trabajo son su principal fuente de recursos, por lo que resulta importante examinar las características de la desigualdad que se origina en esta variable económica.

Son múltiples los factores que pueden influir de manera directa en el salario de un individuo: su nivel educativo, sus años de experiencia laboral, la jornada que trabaje, sus destrezas, entre otros. Mediante la técnica desarrollada por Fields (2003) es posible calcular el peso de cada factor en la desigualdad total de los ingresos, utilizando la varianza del logaritmo natural del ingreso laboral como medida de desigualdad. Esta técnica fue aplicada en Costa Rica por Gindling y Trejos (2003), para estudiar el comportamiento de la desigualdad durante el período 1976-1999, y por Del Valle y Fernández (2011) para examinar los factores determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales en la última década.

Los resultados obtenidos muestran que, en el período 2001-2009, los factores que más incidieron en la desigualdad en los ingresos de la población trabajadora fueron la educación (que explica en promedio un

17% de la desigualdad) y el tipo de jornada laboral (18%). Otros factores, como la experiencia laboral, el dominio de un segundo idioma, o residir en zona urbana *versus* la rural, apenas contribuyeron a generar este fenómeno (0,9%, 1,8% y 1%, respectivamente), mientras que las características del lugar de trabajo, como la rama de actividad económica, el tamaño de la empresa o el sector (público/privado), en conjunto, explican cerca del 12% de la desigualdad.

Una política que intente reducir de manera efectiva las brechas en este ámbito deberá enfocarse, por tanto, en las jornadas laborales o en la educación de las y los trabajadores. Esta última resulta prioritaria, ya que su peso en la explicación de la desigualdad ha aumentado en años recientes. Desde el 2005 es el factor que más ha influido en la desigual distribución de los ingresos laborales, y en 2009 llegó a explicar el 20% de ese fenómeno.

Un análisis más a fondo muestra que los estudios universitarios son los que con mayor fuerza marcan las diferencias de ingresos entre grupos de trabajadores. Esto se debe al cambio que ha experimentado la estructura educativa del mercado laboral en la última década: una notable reducción en el número de trabajadores sin ningún año de educación formal y un aumento en la proporción de profesionales, tal como se observa en el gráfico 2.12.

El grupo de trabajadores con altos niveles de educación es relativamente pequeño,

de modo que la incorporación de más personas a él resulta en un aumento de la participación de ese segmento en la captación de los ingresos laborales. Esto por cuanto un año adicional de educación superior incrementa el ingreso mucho más que un año adicional de educación primaria o secundaria. Por tanto, al crecer la población de profesionales, sus ingresos se alejan de los del resto de trabajadores, que son la mayoría, y contribuyen al aumento en la desigualdad de ingresos laborales.

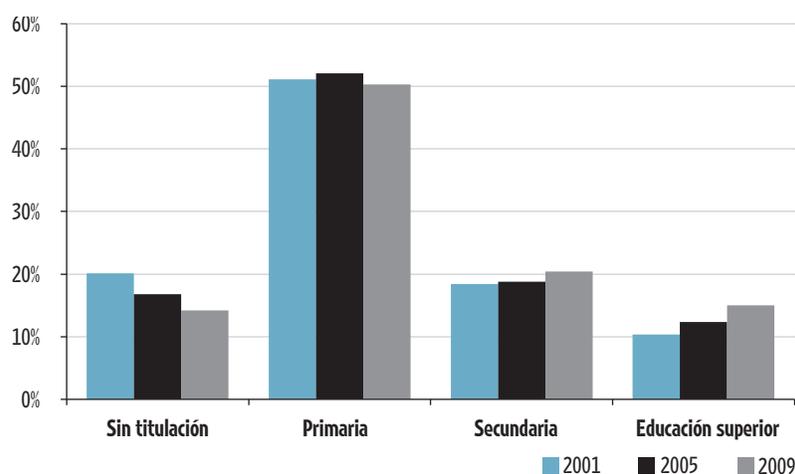
Una vez que el grupo de trabajadores con niveles educativos altos sea el predominante en el mercado laboral, el efecto de la mejoría en la escolaridad de la población impulsará la reducción de las brechas de ingresos. Sin embargo, dada la estructura educativa actual del país, es de esperar que en el corto plazo los avances en la formación superior continúen apoyando la desigualdad.

Para avanzar hacia una distribución más equitativa de las oportunidades y de los ingresos resulta esencial elevar la calidad y pertinencia de la educación, especialmente la secundaria, para que más jóvenes logren terminar con éxito este ciclo educativo, con una preparación adecuada para acceder a la enseñanza superior y, de esta manera, obtener un incremento sustancial en sus ingresos.

Fuente: Del Valle y Fernández, 2011.

Para el objetivo de trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos, los indicadores de seguimiento muestran avances escasos en el cierre de las brechas, pues persisten los problemas de empleo para las mujeres (mayor desempleo, inserción precaria y en jornadas parciales, brechas de ingresos). Una investigación realizada por Chacón et al. (2011) encontró que el aumento de la participación laboral femenina no se ha traducido en una reducción similar en la segregación por género (recuadro 2.9). En el plano normativo, la definición de una política orientada al respeto a los salarios mínimos implementada por la administración Chinchilla y la aprobación, en 2009, de la reforma al capítulo octavo del Código de Trabajo, relativo al

GRAFICO 2.12

Población ocupada, según título obtenido en educación formal

Fuente: Del Valle y Fernández, 2011, a partir de las EHPM del INEC.

CUADRO 2.12

Balance de indicadores de seguimiento de la PIEG. 2007-2010

| | Indicador | Tendencia mujeres | Brecha mujeres/ hombres |
|---------------------------|---|-------------------|----------------------------|
| 1. Cuido | Personas inactivas que no trabajan por atender obligaciones familiares o personales | Aumenta | Se mantiene |
| | Personas ocupadas que no pueden aumentar la jornada laboral por obligaciones familiares | Aumenta | Se mantiene |
| | Población inactiva en oficios domésticos | Disminuye | Aumenta |
| 2. Empleo | Tasa neta de participación | Se mantiene | Disminuye |
| | Tasa de desempleo abierto | Aumenta | Disminuye |
| | Personas aseguradas directas al seguro de salud de la CCSS | Aumenta | Se mantiene |
| | Personas ocupadas en sector formal | Aumenta | Se mantiene |
| | Ingresos de las personas ocupadas | Aumenta | Disminuye |
| 3. Educación | Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes | Disminuye | |
| | Alumnas embarazadas en el sistema educativo | Aumenta | |
| 4. Violencia | Mujeres asesinadas por femicidio o condición de género | Aumenta | Aumenta |
| | Tasa de homicidios por violencia doméstica | Aumenta | Aumenta |
| 5. Participación política | Porcentaje de personas electas en diputaciones | Se mantiene | Se mantiene |
| | Porcentaje de personas en juntas directivas de instituciones públicas | Aumenta | Mejora |
| | Porcentaje de personas en el Poder Ejecutivo | Aumenta | Mejora |
| | Porcentaje de personas en la Corte Suprema de Justicia | Mejora | Aumenta |

Fuente: Román y Morales, 2011, con datos de las EHPM y registros administrativos de las instituciones.

trabajo doméstico remunerado, ofrecen un marco de acción importante para potenciar los objetivos de la PIEG en este ámbito. Especial atención merecen las mujeres que se insertan en jornadas parciales y que son más vulnerables a que no se les paguen los salarios mínimos ni se les brinden los beneficios de la seguridad social. Costa Rica figura entre los países que no han ratificado el Convenio 178 de la OIT, el cual ayudaría a impulsar la política de salarios mínimos.

En cuanto al objetivo del cuidado como responsabilidad social, los indicadores de seguimiento muestran que, aunque sigue en aumento la cantidad de niños y niñas menores de 5 años en hogares con jefatura femenina (pasaron de un 22% en 2007 a un 27% en 2010), la ampliación de la infraestructura de cuidado ocurre muy lentamente (recuadro 2.10).

En el objetivo que busca una educación y una salud de calidad a favor de la igualdad los resultados son dispares. En el marco de la transición demográfica avanzada que vive el país, en los últimos años ha tendido a afianzarse la reducción en la tasa de natalidad. Aunque en este contexto los embarazos en madres adolescentes siguen teniendo

el mayor peso relativo en el número de nacimientos, en los últimos tres años ha sido notoria su disminución con respecto al total, pues pasaron del 20,2% en 2008 a 18,7% en 2010. Aún es temprano para saber si esta tendencia se mantendrá en los próximos años. Un dato preocupante es el aumento de las alumnas embarazadas en la educación secundaria, pues cerca de nueve estudiantes por cada mil matriculadas están en esta condición, lo que muestra importantes déficits del sistema educativo costarricense en cuanto al objetivo estratégico de la PIEG, de ofrecer educación sexual a esta población. En términos normativos, el país avanzó con la formulación de la Política Nacional de Sexualidad 2010-2021, elaborada por los ministerios de Salud y de Educación, en la cual se plantea la necesidad de fortalecer las acciones del Estado en esta materia.

Las mujeres son las víctimas más frecuentes de la violencia por razones de género, un flagelo que no solo se expresa de manera física, sino también verbal, patrimonial y sexual, entre otras. Lograr una vida libre de violencia contra las mujeres es un objetivo

que el país no ha logrado alcanzar, pese a las acciones sostenidas que ha venido desarrollando desde 1997, cuando se aprobó la Ley contra la Violencia Doméstica. En 2008 entró en vigencia la “Ley de creación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres”, cuya implementación resulta fundamental en la medida en que, en los últimos años, los balances realizados por el Inamu revelan serias dificultades de las instituciones para coordinar acciones en este ámbito.

El objetivo de la participación paritaria de mujeres y hombres en los procesos democráticos y de toma de decisiones es el que presenta los avances más significativos. Los indicadores de los dos últimos procesos electorales muestran un incremento de la presencia femenina en casi todos los niveles, desde el Poder Ejecutivo hasta los gobiernos locales y el Poder Judicial. No obstante, en las juntas directivas de las instituciones autónomas los progresos son heterogéneos: si bien en algunas, como la CCSS y la banca estatal, ha aumentado la participación de las mujeres, en otras esta aún se debe fortalecer. El nuevo

RECUADRO 2.9

Segregación ocupacional por género en Costa Rica (1988-2008)

En los últimos treinta años, el mercado laboral de Costa Rica ha experimentado una serie de cambios, que van desde la diversificación de las actividades productivas hasta la mayor presencia de mujeres en empleos que eran tradicionalmente realizados por hombres. La tasa de participación femenina pasó de 27,7% en 1988 a 42,1% en 2009. Al analizar los ingresos promedio mensuales se observa que en 1988 los hombres ganaban un 22,5% más que las mujeres, pero en 2008 la brecha aumentó a 34,3%. Si se considera el ingreso por hora (dado que por lo general las mujeres trabajan jornadas menores) las distancias se acortan y tienden a decrecer en el tiempo: en 1988 los hombres recibían un 5,1% más que las mujeres, y para 2008 la diferencia bajó a 4,8%. Las remuneraciones del mercado laboral responden a distintas variables, como educación y experiencia; la situación en estos ámbitos revela que las mujeres tienen en promedio uno o dos años más de educación que los hombres, pero menos de años de experiencia. En 2008 los hombres tenían tres años más de experiencia que las mujeres.

Chacón et al. (2011) analizaron la segregación ocupacional por género, los factores que la determinan y sus efectos en las remuneraciones de los ocupados de Costa Rica en el período 1988-2008. La segregación ocupacional ocurre cuando un grupo (mujeres, hombres, minorías étnicas, jóvenes) se encuentra representado por exceso o por defecto en algunas ocupaciones (Piras, 2006). La investigación empleó las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples realizadas entre 1988 y 2008⁵⁰.

Para medir la segregación por género se estimó el índice de Duncan o de disimilitud (ID; Duncan y Duncan, 1955) utilizando la metodología de Oaxaca y Ransom

(1994), que descompone la diferencia entre los ingresos de los hombres y las mujeres en tres partes: la ventaja de los hombres, la desventaja de las mujeres (ambas suman la discriminación) y la productividad. Además, de acuerdo con los porcentajes de participación, los grupos ocupacionales se clasificaron en tres categorías: ocupaciones femeninas, neutras y masculinas, las cuales fueron incluidas como variables explicativas en las ecuaciones de salarios⁵¹, usando las ocupaciones neutras como variable de control.

Los resultados indican que la segregación ocupacional (ID) se redujo en los dos períodos considerados, al pasar de 0,66 en 1988 a 0,62 en 2000, y de 0,64 en 2001 a 0,62 en 2008. Sin embargo, este descenso no fue proporcional al incremento en la participación de la mujer, así como en su nivel de escolaridad. De hecho, en la composición por grupos ocupacionales la distribución de hombres y mujeres se mantuvo relativamente igual, incluso en los grupos compuestos por una mayoría de mujeres. Esto impidió que el aumento total de la participación femenina se tradujera en una disminución similar en la segregación, pues ambos sexos siguieron ubicándose en los mismos grupos ocupacionales; en el resultado agregado los grupos ocupacionales a un dígito permanecieron invariables y con niveles de segregación casi constantes.

Con la estimación de las ecuaciones de salarios, se procedió a calcular las brechas salariales. Las diferencias en el ingreso laboral por hora se redujeron entre 1988 y 2001 para los asalariados, los asalariados privados y el total de ocupados, con lo que la situación salarial femenina mejoró. Sin embargo, la distancia entre esos mismos grupos aumentó entre 2001 y 2008. Para los asalariados públicos la brecha aumentó entre 1988 y 2000, pero se redujo entre 2001 y 2008,

lo cual implica que mejoró la situación de las mujeres. La desventaja femenina fue la que tuvo la mayor influencia en la discriminación, junto con el no deterioro del componente de productividad, el cual fue guiado principalmente por las ventajas que tienen las mujeres por su mayor escolaridad promedio.

En general, no es posible identificar de modo específico el efecto de la segregación sobre las brechas, debido a que este se diluye en el componente de la discriminación y porque no se realizó un cálculo de brecha de ingresos para cada grupo ocupacional. Para el período 1988-2000 se halló una reducción del nivel de segregación, paralela a una disminución de la brecha salarial en todos los grupos (excepto en el de los asalariados públicos). En cambio, entre 2001 y 2008 la reducción de la segregación no pudo ser asociada a la brecha, debido a que esta última aumentó para todos los grupos, excepto para los asalariados públicos.

Entre sus conclusiones, el estudio destaca que parte de la discriminación puede provenir de la ausencia de políticas o de la inoperancia de las existentes. Surge entonces el desafío de que futuras investigaciones incorporen la eficiencia de esas políticas y procuren determinar si las causas de la segregación encuentran solución en el marco normativo actual. En la misma línea, es preciso formular políticas que permitan equiparar las condiciones de las mujeres que tienen mayor educación, pero menos experiencia, debido a que ello interrumpe su participación laboral. Las políticas van desde programas de planificación familiar y opciones de cuidado para los infantes, hasta la flexibilización de las jornadas de trabajo.

Fuente: Chacón et al., 2011.

Código Electoral aprobado en agosto de 2009 (Ley 8765) dio un paso adelante al incorporar el principio de paridad de género en las estructuras partidarias y las nóminas de elección. Asimismo, en las áreas de capacitación, formación y promoción, obliga a los partidos a

utilizar los recursos de manera equitativa y a contemplar, entre otros temas, los derechos humanos y la igualdad de género (Zamora, 2010).

Con respecto al objetivo de fortalecer la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género, destaca la

persistencia de problemas de recursos humanos y financieros en la mayoría de las oficinas municipales de la mujer y en las unidades de género (UGE) de las instituciones autónomas y del Gobierno Central. Palacios y Marengo (2009) reportan pocos cambios en las

RECUADRO 2.10

Sentar las bases e implementar acciones: principales retos de la Red de Cuido

La demanda de centros de cuidado infantil ha venido creciendo en los últimos años, aunque no hay una estimación precisa de su magnitud. En su *Memoria Anual* del 2010, la CGR reporta que en ese año se atendió a 15.545 niños y niñas con servicios de cuidado y atención integral públicos o subsidiados por el Estado⁵², para una cobertura estimada del 11,5%, que es la proporción de la población menor de 6 años en situación de pobreza que tiene acceso a los servicios indicados. En este sentido, para el ente contralor “esta cobertura es baja e insuficiente; aún más, parece ser que el país no ha logrado incrementar la cobertura en el período 2003-2005” (CGR, 2011).

Los mayores avances en este ámbito se registran en materia normativa, con el decreto ejecutivo 36020, del 8 de mayo de 2010, que crea de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, así como la directriz 008-P, del 16 de agosto de 2010, que asigna un 2% de los ingresos anuales del Fodesaf para el financiamiento de esa iniciativa. En términos concretos, en el Presupuesto Nacional del 2010 se incluyó una partida cercana a 1.500 millones de colones para iniciar el desarrollo de la Red, mediante una transferencia de recursos del Fodesaf al IMAS. De ese total, 700 millones se usarían como subsidios directos a las familias para el pago de servicios de cuidado

y 800 millones se destinarían a la construcción de centros de cuidado, en alianza con distintas municipalidades del país.

El poco avance en la concreción de la Red en el plano institucional, a pesar de la voluntad política, se debe en parte a lo complejo que resulta trasladar fondos del Gobierno Central a organizaciones como municipios, asociaciones de desarrollo comunal y otros entes privados, dado que el modelo adoptado apuesta a la construcción de centros de cuidado y desarrollo infantil (Cecudis) en espacios locales, además de aprovechar la infraestructura de los Cen-Cinai (Román y Morales, 2011). En esta materia la CGR identificó los siguientes desafíos principales: i) la institucionalización de las funciones de dirección y coordinación de la Red a nivel central y regional, ii) la institucionalización del rol de los gobiernos locales, iii) el uso eficiente de los recursos en la construcción y equipamiento, tanto de los Cecudis como de los Cen-Cinai, iv) la satisfacción efectiva de la demanda y v) la participación de los actores locales. El mayor desafío según la Contraloría es sentar bases estructurales sólidas, que permitan en los próximos años llevar adelante la tarea, como un proceso continuo de mediano y largo plazos (CGR, 2011).

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2011.

tendencias señaladas por la PIEG en su balance inicial, y que se referían básicamente a dificultades asociadas a la falta de recursos, el poco y desigual apoyo político y el débil acompañamiento técnico por parte del Inamu. En el período más reciente quizá lo más grave ha sido el incumplimiento de la directriz B14, aprobada en 2009 por el Ministerio de Hacienda, que obliga a introducir el enfoque de género en la planificación y los presupuestos de las instituciones públicas (Román y Morales, 2011).

Un hecho relevante es que, si bien en todos los objetivos se registran avances normativos, estos corresponden más

a decretos y políticas, que a leyes propiamente dichas. Esto abre un escenario de mayor complejidad, por cuanto la puesta en marcha de las distintas iniciativas en muchos casos está supeditada a la prioridad política que se asigne a los temas, así como a la existencia de las condiciones y los recursos necesarios. El ejemplo más claro en este sentido es el objetivo relacionado con el cuidado de la infancia, el cual cuenta con instrumentos normativos y una clara decisión política, pero cuya concreción depende de la capacidad para implementar las acciones en el entramado institucional

del Estado y para hacer un uso eficiente de los recursos asignados (recuadro 2.10). Esta situación demanda de los gestores de la PIEG y sus contrapartes institucionales mayor habilidad y creatividad en el diseño de las propuestas, pero también una gran capacidad para forjar acuerdos políticos (Román y Morales, 2011).

Algunas recomendaciones de Román y Morales (2011) para obtener resultados en los objetivos de la PIEG en el corto plazo son las siguientes:

- Revisar el Plan de Acción con miras a afinar las prioridades y el trabajo en cada objetivo: viabilidad y realismo, sin perder el norte estratégico.
- Fortalecer las alianzas estratégicas entre instituciones y promover nuevos vínculos entre los sectores público y el privado.
- Generar experiencias demostrativas en el corto plazo en todos los objetivos, o en aquellos en los que exista mayor voluntad política.
- Fortalecer acciones desde un enfoque de política universal y no solo desde las políticas selectivas, como se pretende en algunos casos.
- Implementar mecanismos de control de calidad y medición del impacto de los servicios brindados.
- Realizar y mantener en el tiempo una campaña de divulgación sobre los objetivos de la PIEG, a partir de un enfoque que muestre los beneficios del cierre de las brechas de género para todos los sectores de la sociedad, y que además refuerce las áreas en que los avances son menores.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **BRECHAS DE GÉNERO**, véase Román y Morales, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad

Las condiciones económicas, sociales, educativas y laborales de las personas con discapacidad en Costa Rica las colocan en una clara desventaja frente al resto de la ciudadanía. Si bien en algunas situaciones particulares existe un sesgo positivo hacia esta población, en el balance neto no se revierte el impacto de las barreras que limitan su pleno desarrollo. Esta realidad no es exclusiva de Costa Rica, tal como lo han demostrado Lamas (2010) y la Confederación Nacional Griega de Personas con Discapacidad (HSO y SME, 2003), quienes señalan a este grupo como uno de los que sufren mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión social.

Desde que se realizó el Censo 2000, el país no contaba con información cuantitativa actualizada sobre las condiciones individuales, familiares y socioeconómicas de las personas que viven con discapacidad. Ese vacío fue llenado de manera temporal por la Enaho 2010, en la cual se incorporó una pregunta específica que aportó insumos para elaborar un perfil de los grupos con necesidades especiales⁵³. A partir de esos datos, en esta sección se amplía el análisis sobre este tema que se presentó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. Cabe señalar que los resultados obtenidos deben leerse a la luz de la pregunta formulada en la encuesta⁵⁴, por lo que no necesariamente pueden ser comparados con otros estudios nacionales e internacionales de similar naturaleza.

Según los datos de la Enaho, en 2010 la proporción de costarricenses que declaran vivir con al menos una discapacidad alcanzó el 4,2% de la población (cifra inferior al 5,3% captado por el Censo 2000), lo que equivale a un total de 190.338 personas. En este sentido sobresalen dos limitaciones que afectan a seis de cada diez personas con discapacidad: la dificultad para caminar y subir gradas, y el impedimento para ver aun usando lentes. Asimismo, un 28% de los integrantes de este grupo experimenta una segunda limitación.

Esta población presenta tres características. En primer lugar, la proporción de hombres es mayor que la de mujeres (53,1%), situación contraria al peso masculino en la población nacional (49,6%). En segundo lugar, los segmentos de mayor edad dominan la pirámide poblacional del grupo con discapacidad. Así, mientras las personas con más de 50 años representan un 19,7% de la población sin discapacidad, entre las personas con condiciones especiales este porcentaje se eleva al 56,5%. En tercer lugar, las regiones Central y Brunca muestran tasas de discapacidad que superan la media nacional, contrario a la Pacífico Central y la Huetar Norte, que se ubican por debajo. En este último caso, dado que se trata de zonas donde predomina la población rural, las bajas proporciones podrían ser un indicativo de carencia de diagnósticos oportunos y limitaciones en el acceso a servicios básicos.

Como se comentó anteriormente, las personas que viven con discapacidad suelen tener condiciones socioeconómicas más precarias que el resto de la población. Esto se constata al analizar tres indicadores. Primero, entre ellas la incidencia de la pobreza es superior: un 22,1% de las personas con una discapacidad y un 26,6% de las personas con dos discapacidades son pobres, en contraste con un 17,2% del resto de la población. Segundo, el 42,5% de los individuos con necesidades especiales se ubica en los primeros tres deciles de ingreso, proporción que es un 28% superior a la que registran las personas sin tales condiciones. Tercero, si bien los hogares del grupo que vive con discapacidad no muestran diferencias importantes en la tenencia de activos tradicionales (televisor, radio, cocina, refrigeradora, teléfono fijo) con respecto a su contraparte, las brechas sí son relevantes en cuanto a la posesión de activos no convencionales, como computadoras y servicio de Internet. Los hogares sin discapacidad llegan a tener porcentajes de tenencia de estos bienes y servicios que duplican los observados en hogares de personas con discapacidad.

La situación de pobreza en este grupo está fuertemente asociada a dos

factores clave: acceso a la educación y participación en el mercado laboral. En materia educativa la evidencia es clara: las personas que viven con alguna discapacidad tienen menor escolaridad (en promedio tres años menos); el 56% de ellas tan solo aprobó la enseñanza primaria. Además, la mitad de los niños con discapacidad que se encuentran dentro del sistema educativo no cursan el grado que corresponde a su edad y casi un 5% tiene un rezago de más de cinco años.

Además, su tasa de deserción es ocho veces mayor en primaria y 1,7 veces mayor en secundaria. Esto se debe, según las respuestas obtenidas por la Enaho, a los problemas de salud o discapacidad (60% de los desertores), seguidos de lejos por la imposibilidad de pagar y la falta de interés por el estudio (alrededor del 10% cada una). El primer factor puede interpretarse de tres formas: la persona desertó porque su condición de salud le impedía asistir regularmente al centro educativo; lo hizo porque su discapacidad encontró barreras dentro del sistema (no cumplía requerimientos para matricularse en un centro académico regular o el centro no poseía la infraestructura apropiada) que le impidieron avanzar al ritmo adecuado, o no logró insertarse porque los centros de enseñanza especial no tenían cupo.

Como es de esperar, los bajos niveles educativos redundan en exclusión del mercado laboral o en una inserción de baja calidad. En efecto, el 63,7% de las personas con discapacidad se encuentran inactivas laboralmente y, entre quienes están dentro de la PEA, un 8,9% está desempleado. Aquí hay dos aspectos por analizar. Por un lado están los motivos para no buscar empleo; al igual que en el caso de la educación, el 57,8% de los integrantes de este grupo considera que su condición los obliga a mantenerse inactivos. Por otro lado están las razones por las cuales no se encuentra trabajo; sobre este punto, el 59% de los encuestados mencionó "otras condiciones" (que incluyen la discapacidad) y la edad.

El desempleo entre las personas con discapacidad no solo es mayor, sino que

suele ser más duradero. En total, un 33% de los desempleados con discapacidad ha estado en esa situación por más de un año, en contraste con el 12,9% de los demás desocupados.

Para los que trabajan, las condiciones en que lo hacen también son más precarias. En general, los trabajadores con discapacidad suelen gozar menos de salario fijo, aguinaldo, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo y pago de horas extra. Claro está, estos resultados deben verse a la luz del tipo de inserción laboral. Si bien para todas las personas, con y sin discapacidad, el sector privado representa el 75% de las fuentes de trabajo, entre las primeras un 45% lo hace en actividades informales, algo que ocurre en el 28,5% de las segundas.

Por último, uno de los detalles más importantes que surge del análisis de la Enaho es la participación positiva de los hogares de personas con discapacidad en programas sociales públicos de diversa naturaleza. En términos de cobertura de la seguridad social, solo ocho de cada cien individuos con necesidades especiales no tienen seguro de salud de la CCSS, mientras que en el grupo sin discapacidad la tasa llega a catorce de cada cien. Los aportes que hace el Estado en el aseguramiento de las personas con discapacidad, a través del régimen no contributivo y por cuenta del Estado, son vitales para este grupo.

Por el contrario, la afiliación a un régimen de pensiones sí resulta mucho menor para esta población, y en particular para las mujeres. En promedio, el porcentaje de personas con necesidades especiales que no cotiza para el régimen de la CCSS es el doble que entre sus contrapartes. Además, por cada cien hombres con discapacidad que cotizan a la CCSS, hay 95 mujeres en la misma condición que lo hacen. Y entre quienes no cotizan al régimen obligatorio, el 87,1% tampoco tiene un seguro voluntario, todo lo cual resulta en que un 4% de las personas con discapacidad no cotiza para ningún régimen de pensiones.

Por último, la información disponible indica que este grupo ha venido ganando

un espacio importante en otros programas sociales no contributivos, aunque todavía es necesario fortalecer su condición general como población beneficiaria. Por ejemplo, al realizarse la Enaho 2010 un 20% de los hogares de personas con discapacidad había recibido un bono de vivienda, frente al 17% registrado a escala nacional. Asimismo, un 27,1% de los estudiantes de primaria y un 30% de los de secundaria recibía becas de Fonabe; estas cifras corresponden a un 3% del total de becas entregadas, pese a que los alumnos con necesidades especiales representan un 1,9% del estudiantado total. Claro está, el beneficio está llegando a las personas que asisten al sistema educativo, las cuales, como se vio, son un segmento comparativamente pequeño dadas las altas tasas de deserción en este grupo. También hay un mayor uso de comedores escolares, pero en transporte estudiantil solo ocho de cada cien alumnos con discapacidad hacen uso del servicio.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DISCAPACIDAD**, véase Pacheco, 2011b, 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. En esta sección el análisis se enfoca en 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 establecer una mejor plataforma para el desarrollo humano.

La inversión social pública (ISP) logró capear la crisis económica de 2008 y 2009, pues siguió expandiéndose en esos años y hasta el 2010, como resultado de decisiones políticas que mantuvieron su prioridad. En particular,

la inversión en educación -durante toda la década- y los programas sociales selectivos -durante el último quinquenio- son los sectores que han tenido mayor respaldo político, traducido en recursos reales adicionales, por encima del crecimiento de la población (Trejos, 2011).

Si bien el segundo quinquenio de la década de 2000 se inició con una amplia holgura fiscal, que facilitó la asignación creciente de recursos a los programas sociales, la sostenibilidad de este ritmo de expansión podría verse amenazada por la eventual escasez de recursos fiscales en los próximos años. Experiencias pasadas muestran que en contextos de restricción fiscal la ISP se torna vulnerable, en particular la destinada a programas sociales selectivos. El leve incremento de esa inversión en 2010, menor al 1% con respecto a 2009, podría ser la antesala de un crecimiento nulo o negativo en los siguientes períodos. Además, si a los problemas fiscales del Gobierno Central se agregan las dificultades financieras de la CCSS, las perspectivas generales de la inversión social no son optimistas.

A lo anterior hay que sumar una serie de retos que este Informe ha venido mencionando y que mantienen vigencia⁵⁵. En particular, parece necesario mejorar la eficiencia del gasto focalizado -aspecto que adquiere mayor relevancia en períodos de crisis fiscal- y complementar los esfuerzos de expansión de capacidades de la personas en salud y educación, con una política de empleo más “proactiva”. Asimismo, el país debe avanzar hacia una estrategia que articule mejor los esfuerzos institucionales y que fortalezca sectores como cultura y vivienda, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población, pero que no siempre han recibido recursos suficientes.

Pese al deterioro de las finanzas públicas, inversión social se mantiene

Para precisar el comportamiento de la ISP en la última década, detallada a nivel de sectores o funciones y por tipos de programas, se trabajó con los datos

de la STAP del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron depurados y desagregados utilizando información de las instituciones involucradas⁵⁶. Por tal motivo, las cifras de esta sección difieren de las presentadas en el apartado “Acceso a un ingreso digno” de este mismo capítulo⁵⁷. La mayor diferencia se da en el sector de seguridad social, por la consolidación del Fodesaf y la depuración del IMAS y la JPS.

Teniendo en cuenta estas observaciones, y a partir de estas mediciones más precisas, los resultados indican que en 2010 la ISP total superó los 4,1 billones de colones y la ISP por habitante se ubicó en torno a los 906.000 colones anuales. Esto permite afirmar que durante la recuperación económica de ese año se registró una expansión de la ISP por habitante, pese al deterioro de las finanzas públicas (Trejos, 2011).

El análisis por sectores revela que educación fue el segmento de mayor expansión dentro del gasto social durante el 2010, particularmente la educación general o básica. De manera agregada, este sector absorbió algo más de un tercio de la ISP total y la educación general representó casi dos tercios de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los incentivos para estudiar que se aplican en esos niveles educativos. Además, por segundo año se alcanzó y superó la norma constitucional del 6% del PIB, incluso sin considerar la participación del INA

En orden de importancia el siguiente sector fue salud, con casi un 29% de la ISP. De ese total, algo más de la mitad se destinó a los servicios hospitalarios y casi tres cuartas partes a los servicios curativos (consulta médica y hospitalización). La inversión anual en salud fue cercana al 6% del PIB, aunque el sector sufrió una leve contracción real de sus recursos por habitante durante el 2010, generada en los servicios curativos de la CCSS y en los Cen-Cinai. El resto del Ministerio de Salud y sus órganos des-concentrados (salud pública) mostraron una amplia expansión. La contracción de la ISP por habitante en los servicios de atención primaria, secundaria y terciaria corrobora que el crecimiento de

los gastos nominales, que ha llevado a los problemas financieros de la CCSS, se concentra en el rubro de salarios, más que en un aumento en los servicios prestados.

Seguridad social absorbió una porción similar a las de los segmentos anteriores (27%), de modo que estos tres sectores abarcaron casi el 90% de la ISP total. A su interior, el pago de pensiones contributivas representó el 79% de la ISP del sector y un 21% de la ISP total, aunque este rubro es uno de los que menos se expandió en términos reales y paulatinamente ha perdido participación dentro del sector. En conjunto, el segmento de seguridad social mostró un crecimiento real de sus recursos, aunque limitado, y los programas de mayor dinamismo fueron los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, favorecidos por las reformas al Fodesaf que se aprobaron al final de 2009 y comenzaron a ejecutarse en 2010. Las pensiones no contributivas también tuvieron una expansión real durante ese año, pero más modesta.

El sector de vivienda y territorio, por el contrario, mostró un comportamiento desfavorable, ya que por segundo año consecutivo se contrajo en términos reales. En el 2010 la reducción fue cercana al 2% de la ISP total y el 3% de la ISP por habitante. A su interior, la mayor contracción (7%) se dio en los servicios de vivienda, donde predomina el subsidio del bono familiar de la vivienda. En cambio, la ISP asociada al suministro de agua para consumo humano registró una ampliación real.

Finalmente, los servicios culturales y recreativos -que no llegan a representar el 1% de la ISP- también mostraron una contracción real. El repunte que vivió este sector en 2009 fue insuficiente para modificar su marginal posición. Aunque está compuesto por una gran cantidad de instituciones, este es un segmento que por su limitado tamaño enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales (Trejos, 2011).

También es posible clasificar los programas sociales según los criterios que se aplican para que las personas acce-

dan a sus beneficios. De este modo se distinguen cuatro tipos de programas: i) universales, aquellos dirigidos a toda la población, ii) restrictivos, los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior), iii) contributivos, cuyo acceso pasa por un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro y iv) selectivos, los dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación.

Los programas universales se expandieron en el 2010 con respecto al 2009, especialmente los servicios educativos y el suministro de agua. Representaron el 58% de la ISP total y el monto destinado a ellos fue equivalente al 12,6% del PIB y el 45% del gasto público. Estas cifras muestran la alta prioridad que tiene, dentro de la inversión social, la creación y protección de las capacidades de las personas (cuadro 2.13).

La inversión en programas restrictivos se concentra mayoritariamente en la educación postsecundaria (71% de su ISP total), porcentaje que sube al 88% cuando se agregan los programas de capacitación. Estos servicios equivalen al 2% del PIB y a alrededor del 7% del gasto del Gobierno General. Durante el 2010 mostraron una contracción real del 2,2% en términos globales y de 3,3% en términos per cápita (Trejos, 2011).

Los servicios contributivos concentraron alrededor de una quinta parte de la ISP total, un 4,7% del PIB y casi un 17% del gasto del Gobierno General. Los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional cayeron en términos per cápita, mientras que los pagos de pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS tuvieron un aumento real, tanto global como per cápita.

Finalmente, los programas sociales selectivos mostraron la mayor expansión en el 2010, después de los servicios universales. Representaron el 11,5% de la ISP total, el 2,5% del PIB y casi un décimo del gasto público. Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y el programa “Avancemos”) fueron los

CUADRO 2.13

Inversión social pública, según criterio de acceso y programa. 2010

| | Total (millones de colones) | Per cápita (colones) | Distribución porcentual | Composición (porcentajes) |
|------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Todos los sectores sociales | 4.134.633 | 906.015 | 100,0 | |
| Servicios universales | 2.379.518 | 521.419 | 57,6 | 100,0 |
| Educación general | 914.238 | 200.335 | 22,1 | 38,4 |
| Salud pública | 48.218 | 10.565 | 1,2 | 2,0 |
| Atención primaria | 248.592 | 54.473 | 6,0 | 10,4 |
| Atención curativa | 860.270 | 188.509 | 20,8 | 36,2 |
| Suministro de agua | 83.491 | 18.295 | 2,0 | 3,5 |
| Servicios municipales | 224.709 | 49.240 | 5,4 | 9,4 |
| Servicios restrictivos | 392.298 | 85.964 | 9,5 | 100,0 |
| Educación postsecundaria | 280.675 | 61.504 | 6,8 | 71,5 |
| Formación profesional | 63.728 | 13.965 | 1,5 | 16,2 |
| Servicios culturales y recreativos | 32.616 | 7.147 | 0,8 | 8,3 |
| Regulación del trabajo | 15.279 | 3.348 | 0,4 | 3,9 |
| Servicios contributivos | 886.831 | 194.330 | 21,4 | 100,0 |
| Pensiones IVM-CCSS | 380.995 | 83.487 | 9,2 | 43,0 |
| Presupuesto Nacional | 505.836 | 110.843 | 12,2 | 57,0 |
| Servicios selectivos | 475.986 | 104.302 | 11,5 | 100,0 |
| Incentivos para estudiar | 146.625 | 32.130 | 3,5 | 30,8 |
| Nutrición (Cen-Cinai) | 24.117 | 5.285 | 0,6 | 5,1 |
| Pensiones no contributivas | 97.909 | 21.455 | 2,4 | 20,6 |
| Apoyo a grupos vulnerables | 122.068 | 26.748 | 3,0 | 25,6 |
| Servicios de vivienda | 85.267 | 18.684 | 2,1 | 17,9 |

Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP y de las instituciones involucradas.

dominantes dentro del grupo, con un 31% de los recursos totales, seguidos por los programas dirigidos a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación (26% del total); estos últimos fueron los que más crecieron. Las pensiones no contributivas absorbieron una cuarta parte de la ISP de estos programas y los vinculados con la vivienda, que representan el 17% de los recursos, fueron los únicos que sufrieron una clara contracción. Ello confirma que durante el año se realizó un esfuerzo por proteger la creación de capital humano entre la población infantil (programas universales y selectivos).

Inversión social real por habitante fue un 15% mayor que la de diez años atrás

El cierre de la década es un momento oportuno para analizar el comportamiento de la inversión social durante el período 2001-2010. Los resultados

muestran una contracción de la ISP por habitante durante el primer lustro (2001-2005), particularmente por lo sucedido entre los años 2003 y 2005, y un repunte importante en la segunda mitad del decenio. Este apartado presta atención a las especificidades de esa evolución.

La ISP total aumentó un 7% real durante el primer quinquenio, con lo que se lograron mejoras discretas en las prioridades macroeconómica y fiscal asignadas a esta inversión. No obstante, en el segundo quinquenio la expansión total real fue del 25% (crecimiento medio anual de 4,5%). Al cierre de la década, la ISP total resultó un 34% superior a la existente en el año 2000. Si se considera el crecimiento de la población, se obtiene que durante la primera mitad de la década la inversión social por habitante acumuló una reducción del 1,2%, mientras que entre 2006 y el 2010 repuntó en términos reales un

17%. Esto significa que en 2010, la ISP por habitante fue un 15% mayor que la registrada diez años antes (Trejos, 2011).

Entre 2001 y 2005, solo el sector educativo exhibió un aumento de la ISP por habitante; los demás sectores cayeron en términos reales con respecto al año 2000; el más afectado fue el sector de vivienda y territorio, en tanto que el de seguridad social registró el menor deterioro (gráfico 2.13). Entre 2006 y 2010 el sector educativo se mantuvo como el de mayor expansión, reflejando así la prioridad asignada a este rubro durante el decenio, de modo que su participación relativa en el total de la ISP terminó en un 34%, esto es, casi cinco puntos porcentuales por encima del valor del 2000.

En el quinquenio 2006-2010 todos los sectores experimentaron un crecimiento real en sus recursos por habitante, pero el sector vivienda y territorio no

logró compensar la contracción inicial, de modo que terminó la década con una ISP real por habitante inferior a la que registró en el año 2000. El sector de cultura y recreación, no obstante su pequeñez y alta volatilidad, ocupó el segundo lugar en cuanto a crecimiento. Le siguieron los sectores de salud y seguridad social, pero en ellos la expansión fue insuficiente y perdieron entre un punto (salud) y dos puntos (seguridad social) porcentuales en la distribución relativa de la ISP total.

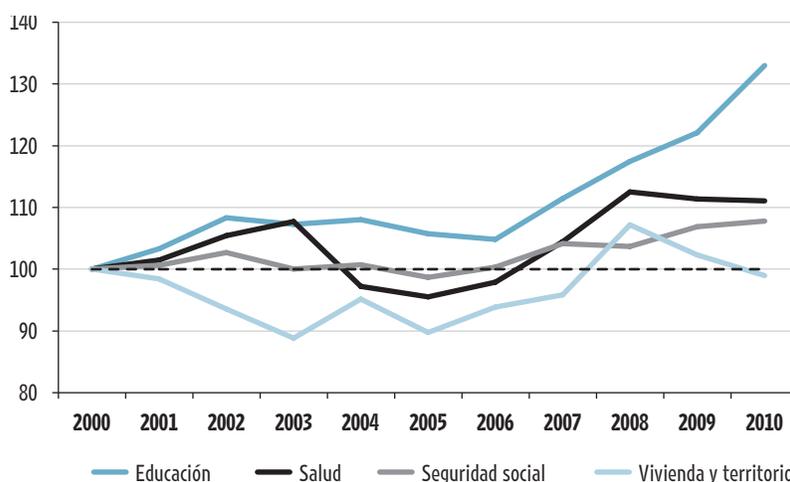
La inversión educativa fue la que mostró el mayor y más sostenido crecimiento durante toda la década, vista globalmente y para la mayoría de los años si se controla por el aumento de la población, aunque su expansión real fue más significativa en el segundo quinquenio. En 2010, la ISP por habitante en servicios educativos superó en un tercio a la del año 2000.

En la primera mitad del decenio, los servicios educativos con mayor expansión real por habitante fueron el nivel preescolar y las modalidades de educación especial y de adultos, junto con los incentivos para estudiar (comedores, transporte escolar y becas). En el segundo quinquenio la educación preescolar cedió terreno en favor de la secundaria, que claramente ganó prioridad, y las otras modalidades mantuvieron un fuerte crecimiento. En todo caso, el rubro que más se amplió en este período fueron los incentivos para estudiar (Trejos, 2011).

Si se excluyen los servicios culturales y recreativos, los servicios de salud son los que muestran la segunda mayor expansión, aunque ésta representó alrededor de la mitad del crecimiento del sector educativo. En el 2010, la ISP por habitante en servicios de salud fue apenas un 11% mayor que la del año 2000. Pese a la contracción de la ISP por habitante durante la primera mitad del decenio, no todos los componentes del sector salud siguieron esa tendencia. Los servicios de salud pública y de hospitalización se expandieron. En el segundo quinquenio, toda la inversión en salud real por habitante creció, excepto la consulta externa, que permaneció estable y acumuló así una

GRAFICO 2.13

Índice del gasto público social real por habitante, por sectores^{a/}
(base = año 2000)



a/ Se excluye el sector de servicios culturales y recreativos, debido a su alta volatilidad y su peso marginal en el total de la ISP.

Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP y de las instituciones involucradas.

reducción real durante toda la década. La atención primaria, por el contrario, mostró el mayor crecimiento real por habitante. La inversión asociada al Ministerio de Salud y sus instituciones adscritas (salud pública) también registró una expansión importante, aunque mantuvo una participación limitada dentro del sector (4% en el 2010).

Los servicios de seguridad social fueron los que mostraron la menor expansión real en la ISP, aunque sí lograron crecer y lo hicieron de un modo un tanto más balanceado que los otros sectores. En el 2010 la ISP por habitante en este ámbito resultó apenas un 8% mayor que la del año 2000. Durante la primera mitad del decenio, pese a la tendencia decreciente del todo el sector, las pensiones contributivas crecieron, mientras que los programas de lucha contra la pobreza, la exclusión y la discriminación exhibieron el mayor deterioro. En la segunda mitad del período, toda la inversión en seguridad social real por habitante se expandió; las pensiones contributivas tuvieron el menor crecimiento, en contraste con las pensiones no contributivas, que mostraron el mayor dinamismo. Los recursos

asignados al conjunto de programas de apoyo a los grupos vulnerables crecieron menos, y apenas lograron contrarrestar la caída sufrida entre 2001 y 2005, pero sin alcanzar la participación relativa de esa época.

Como se ha señalado, dentro de la ISP, el sector de vivienda y territorio es el que muestra la evolución más negativa. La expansión de la segunda mitad de la década apenas sirvió para compensar la caída sufrida previamente, de modo que para el 2010 la inversión por habitante resultó apenas un 1% menor que la del año 2000, lo que convirtió a este sector en el único que no tuvo un crecimiento real durante la década. En el primer quinquenio, los programas orientados a satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos más pobres fueron los que más se deterioraron, seguidos por los servicios de suministro de agua para consumo humano. Esto refleja, además, la vulnerabilidad de la inversión social dirigida a los grupos pobres en períodos de restricción fiscal. En la segunda mitad de la década, no toda la ISP real por habitante en vivienda y territorio se expandió. Los más afectados fueron los

recursos destinados a vivienda, que de nuevo sufrieron una reducción real, de manera que al final del período representaron tan solo dos tercios de la ISP real por habitante que tenían al inicio de este (Trejos, 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA,

véase Trejos, 2011, en
www.estadonacion.or.cr

Programas sociales selectivos con la mayor expansión en el último quinquenio

Si bien los programas sociales selectivos están incorporados en los distintos sectores sociales examinados en los párrafos anteriores, resulta de interés valorarlos como un grupo separado del resto. La ISP total real en los programas sociales selectivos se contrajo fuertemente durante el primer quinquenio de la década (un 10%), y dio lugar a la mayor reducción conjunta observada. Esta contracción fue acompañada por pérdidas en las prioridades macroeconómica, fiscal y social, sobre todo en esta última. Por el contrario, durante la segunda mitad de la década la tendencia se revirtió y los servicios selectivos tuvieron la mayor expansión con respecto a los demás programas sociales. En el período 2006-2010 la ISP real en programas sociales selectivos creció un 57% (9,5% anual promedio), con lo cual logró mejoras en las prioridades macroeconómica, fiscal y social. En el 2010 esta inversión representó el 2,5% del PIB, el 9% del gasto del Gobierno General y el 11,5% del gasto público social estimado (Trejos, 2011).

El fuerte crecimiento de la inversión en la segunda mitad de la década se mantiene aun cuando se considera el crecimiento de la población, de modo que la ISP por habitante en programas sociales selectivos resulta un 21% mayor que la del año 2000. Los incentivos para estudiar, que incluyen el

programa “Avancemos” y las pensiones no contributivas, han adquirido una prioridad importante. En los primeros la inversión por habitante aumentó un 127%, en tanto que en las segundas la expansión fue de un 102%. El apoyo a los grupos vulnerables y los Cen-Cinai tuvieron incrementos más modestos, en tanto que los programas de vivienda siguieron perdiendo recursos reales.

En los últimos años, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a dos programas sociales que transfieren dinero en efectivo a las familias pobres: las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y el programa “Avancemos”, y ha valorado su impacto en la mitigación de la pobreza.

El RNC fue creado hace mucho tiempo, pero en el 2006 adquirió relevancia por el aumento en el número y monto de las pensiones. A partir de julio de ese año el monto de la pensión no contributiva ha crecido anualmente, y pasó de 17.500 colones en 2006 a 70.125 en 2010. El total de beneficiarios se mantiene en alrededor de 80.000 personas y el costo total del programa es cercano al 0,5% del PIB (Sauma, 2011b).

Para estimar el impacto del RNC en la pobreza se realiza una simulación en la que se compara la situación de los hogares “sin pensión” y “con pensión”, con datos de las encuestas de hogares⁵⁸. Los resultados indican que en 2010 el RNC logró reducciones de -1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de -1,9 puntos porcentuales en la extrema (cuadro 2.14).

La distribución relativa de los beneficiarios (pensionados) del RNC por niveles de ingreso per cápita de los hogares, sin considerar el monto de la pensión, muestra que el programa es altamente progresivo, es decir, que beneficia sobre todo a los hogares pobres. En 2010, el 70% de los hogares beneficiarios se ubicaba entre los deciles primero y tercero. El grado de filtración (esto es, la suma de los beneficiarios del cuarto decil o más) se estima en 30%, con tendencia creciente desde el 2006. Este aumento en las filtraciones se explica, en parte,

porque en el 2010 no hubo pensionados en hogares con ingreso ignorado, grupo que en años previos alcanzó entre el 4% y el 8,2% de los beneficiarios.

El otro programa de transferencias que se examina es “Avancemos”, creado en el 2006 con el objetivo ayudar a los hogares pobres a mantener a sus hijos e hijas en la educación secundaria (y reducir la deserción). Aunque esta iniciativa no tiene como propósito central reducir la pobreza, se considera importante conocer su impacto inmediato sobre ese fenómeno. En el 2010 el programa contaba con 185.214 beneficiarios y su costo anual ascendió a 49.500 millones de colones (0,25% del PIB). Los montos mensuales de la transferencia no han variado desde el inicio del programa y fluctúan entre 15.000 colones para séptimo año y 50.000 para duodécimo.

Para el 2010, el impacto de “Avancemos” se estima en una reducción de 0,5 puntos porcentuales, tanto en la pobreza total como en la extrema (cuadro 2.15). Este resultado es ligeramente superior al que se reportó para el período 2007-2009, lo cual es consistente con los mayores niveles de pobreza observados en esos años. En otras palabras, ante la recesión económica y la lenta recuperación del empleo y los ingresos, la transferencia monetaria cobró mayor importancia para los hogares de menores ingresos (Sauma, 2011b).

Los niveles de filtración de este programan superan los del RNC. En total, el 64% de los beneficiarios pertenece a los tres primeros deciles de ingreso, lo cual implica que uno de cada tres beneficiarios corresponde a una filtración (del cuarto al décimo decil). El porcentaje de filtraciones ha crecido en el tiempo, pues en el 2007 representaba el 28%. Esta situación podría reflejar una mayor laxitud en los criterios de selección.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS,
véase Trejos, 2011 y Sauma, 2011b
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 2.14

Estimación del impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2010

| | Pobreza total | | Pobreza extrema | |
|---|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Incidencia ^{a/} | Impacto ^{b/} | Incidencia ^{a/} | Impacto ^{b/} |
| 2006 | | | | |
| Sin pensión | 20,7 | | 6,3 | |
| Con pensión de 17.500 colones | 20,2 | -0,5 | 5,3 | -1,0 |
| Con pensión de 35.000 colones | 19,3 | -1,4 | 4,4 | -1,9 |
| 2007 | | | | |
| Sin pensión | 18,3 | | 5,3 | |
| Con pensión de 40.250 colones ^{c/} | 16,7 | -1,6 | 3,3 | -2,0 |
| Con pensión de 50.000 colones | 16,1 | -2,2 | 3,1 | -2,2 |
| 2008 | | | | |
| Sin pensión | 19,6 | | 5,5 | |
| Con pensión de 57.500 colones | 17,7 | -1,9 | 3,5 | -2,0 |
| 2009 | | | | |
| Sin pensión | 20,4 | | 6,5 | |
| Con pensión de 66.125 colones | 18,5 | -1,9 | 4,2 | -2,3 |
| 2010^{d/} | | | | |
| Sin pensión | 23,0 | | 7,9 | |
| Con pensión de 70.125 colones | 21,3 | -1,7 | 6,0 | -1,9 |

a/ Porcentaje de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza total o extrema.

b/ Impacto medido según la cantidad de puntos porcentuales en que cambia la incidencia de la pobreza.

c/ El ajuste de las pensiones a 50.000 colones comenzó a regir en junio de 2007, pero se aprobó después de la fecha de pago de ese mes, por lo que se hizo un pago retroactivo de 15.000 colones. Sin embargo, al momento de la encuesta no todos los pensionados habían retirado la diferencia, por lo que el 65% de los entrevistados declaró haber recibido 35.000 colones y el 35% restante reportó 50.000, para un promedio de 40.250 colones.

d/ Se utiliza la nueva Encuesta Nacional de Hogares y las nuevas líneas de pobreza.

Fuente: Sauma, 2011b, a partir de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

CUADRO 2.15

Estimación del impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2010

| | Pobreza total | | Pobreza extrema | |
|--------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Incidencia ^{a/} | Impacto ^{b/} | Incidencia ^{a/} | Impacto ^{b/} |
| 2007 | | | | |
| Sin beca | 17,0 | | 3,5 | |
| Con beca | 16,7 | -0,3 | 3,3 | -0,2 |
| 2008 | | | | |
| Sin beca | 17,9 | | 3,7 | |
| Con beca | 17,7 | -0,2 | 3,5 | -0,2 |
| 2009 | | | | |
| Sin beca | 18,9 | | 4,4 | |
| Con beca | 18,5 | -0,4 | 4,2 | -0,2 |
| 2010^{c/} | | | | |
| Sin beca | 21,8 | | 6,5 | |
| Con beca | 21,3 | -0,5 | 6,0 | -0,5 |

a/ Porcentaje de hogares con ingreso conocido en condición de pobreza total o extrema.

b/ Impacto medido según la cantidad de puntos porcentuales en que cambia la incidencia de la pobreza.

c/ Se utiliza la nueva Encuesta Nacional de Hogares y las nuevas líneas de pobreza.

Fuente: Sauma, 2011b, a partir de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

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

La investigadora asociada fue Natalia Morales.

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

Se prepararon los siguientes insumos: “Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto lenta recuperación económica y crisis fiscal” y “Costa Rica en los sistemas de medición internacionales: consideraciones metodológicas y sustantivas”, de Pablo Sauma; “La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010”, de Juan Diego Trejos, y “Tendencias en el sector salud y perfil de la persona con discapacidad”, de José Francisco Pacheco.

Por sus aportes y contribuciones especiales se agradece a: Luis Bernardo Sáenz (CCSS), Franklin Solano (Fuprovi), Adriana Chacón, Andrés Fernández e Ingrid Fuentes, así como a los colaboradores del Programa Estado de la Nación Jennifer León, Dagoberto Murillo, Isabel

Román y Rafael Segura. **También se reconoce la colaboración** de Albin Chaves, Daniel Collado y Mario Solano, quienes suministraron información relevante en el proceso de investigación.

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Helio Fallas, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Floribel Méndez, Leonardo Merino, Guido Miranda, Pilar Ramos e Isabel Román.

Los talleres de consulta se realizaron el 1 de junio y el 16 de agosto de 2011, con la participación de: Eduardo Alonso, Rebeca Alvarado, Rafael Arias, Mauricio Ávila, José Blanco, Margarita Bolaños, Sonia Calderón, Álvaro Cáliz, Carmen Camacho, Helio Fallas, María Elena González, Milena Grillo, Ilse Gutiérrez, Ilse Herrera, Pedro León, Gabriel Macaya, Eddy Madrigal, Floribel Méndez, Guido Miranda, Leda Muñoz, Eduardo Prado, Rafael Quesada, Pilar Ramos, Ana Ruíz, Luis Bernardo Sáenz, Christopher Sanabria, Pablo Sauma, Franklin Solano, Leonardo Soto, María Ethel Trejos, Verónica Wachong, Juan Zamora y Xinia Zúñiga.

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

NOTAS

1 Para efectos operativos de esta aspiración, se entiende por **entorno** 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 Valorar el desempeño del país con un enfoque de capacidades supone contar con información que permita dar respuesta a interrogantes como: cuán sanas están las personas, cuán educadas son, cuán libres están para transformar el ingreso que reciben y los servicios a los que tienen acceso, en mejores opciones para realizarse conforme a los fines que consideran valiosos en su vida. Sin embargo, no se cuenta en Costa Rica con los insumos requeridos para contestar estas y otras preguntas similares, de modo que se pueda delinear un cuadro más completo desde esta perspectiva. Esto ha representado para el Programa Estado de la Nación un factor limitante en la valoración del desarrollo humano. En el país los sistemas de información apuntan, más bien, a medir los bienes, servicios y oportunidades que se brinda a la población en áreas clave (salud, educación, ingreso y vivienda dignos), o buscan dar seguimiento al desempeño institucional. En consecuencia, es con la información así recopilada y procesada que se puede analizar la situación del país en materia de equidad y pobreza (Programa Estado de la Nación, 2010).

4 El bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso, no del nivel del ingreso mismo (PNUD, 1990); del uso que se da a las oportunidades que se brindan con los servicios institucionales y de los logros obtenidos con ellos, y no tan solo de la disponibilidad de acceso a dichos servicios. Por logros se entiende, dentro de este enfoque, no solo el bienestar, sino también el fortalecimiento de la condición de “agente” de las personas (actor que tiene autonomía, que opta y actúa responsablemente; Programa Estado de la Nación, 2010).

5 El criterio de selección de los indicadores fue el seguimiento a las aspiraciones nacionales en materia del desarrollo humano. Se construyó una serie anual desde 1990 para la mayoría de ellos.

6 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.

7 Una de las limitaciones que tiene la selección de los indicadores para valorar de acumulación de capacidades es la disponibilidad de información comparable para un *ranking* de países a nivel mundial, por lo que en algunas aspiraciones no ha sido posible incorporar un mayor número de indicadores.

8 Una tasa de matrícula por encima del 100% puede darse cuando, en un nivel educativo determinado, la población que asiste supera en número al grupo que tiene la edad oficial para cursar ese nivel. Esta situación refleja el rezago educativo.

9 La paridad de poder adquisitivo se obtiene al aplicar factores de conversión a variables de precios, niveles de gasto, ingresos o producción de diferentes países, y transformarlos en una unidad de medida común para su correcta comparación.

10 La Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2010 contiene variables relacionadas con el acceso a información sobre planificación y sexualidad, historia de embarazos, fecundidad, infecciones de transmisión sexual, actitudes hacia la diversidad sexual, violencia y roles sexuales, entre otros.

11 La comisión está conformada por la Asociación Demográfica Costarricense (ADC), el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP-UCR), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida) y el Programa de Usaid para Fortalecer la Respuesta Centroamericana al VIH (Pasca-Usaid).

12 Uso de métodos de planificación familiar en mujeres casadas o en unión libre en el rango de edad de 15 a 49 años.

13 Estos datos fueron generados por el “Proyecto de fortalecimiento de la atención integral del cáncer en la red de la CCSS”, a partir de información del Registro Nacional de Tumores del Ministerio de Salud y el INEC. El período para la estimación de la incidencia finaliza en el 2005, ya que ese es el último año disponible en el Registro Nacional de Tumores. Los datos sobre mortalidad corresponden al 2009.

14 Al formularse el presupuesto, las partidas de ingresos y gastos se encuentran equilibradas, es decir, tienen un saldo cero por construcción. Sin embargo, a medida en que transcurre el año, y al realizarse el cierre anual, se producen desequilibrios entre ambos rubros, los que se arrastran al período siguiente en la partida de ingresos denominada “recursos de vigencias anteriores”. La existencia de saldos positivos en esta partida no debe llevar a la conclusión de que la institución ha

obtenido excedentes positivos, en el sentido de los estados financieros ni en el sentido de Tesorería (OPS, 2011).

15 La insatisfacción laboral se refiere a la presencia de condiciones que limitan las capacidades y el bienestar de las personas trabajadoras según sus expectativas, por lo que éstas expresan su deseo de cambiar su actual situación laboral y están disponibles para aceptar otro trabajo que les favorezca. Las situaciones de insatisfacción se presentan por insuficiente remuneración, sobrecarga horaria, por desaprovechamiento de las competencias o por inestabilidad laboral.

16 De los 569.588,6 millones de colones en cuentas por cobrar en el seguro de enfermedad y maternidad, 306.966,5 millones están clasificados como activo corriente (de corto plazo) y 262.622,1 millones como activo no corriente (de largo plazo).

17 La deuda estatal con la CCSS a marzo de 2011 (421.276,3 millones de colones) se desglosa de la siguiente manera: 59.114,8 millones corresponden a cuentas por cuotas estatales subsidiarias; 182.177,7 millones se originan en la obligación derivada del traslado de los servicios asistenciales y preventivos de salud, y los funcionarios que los atendían, del Ministerio de Salud a la CCSS; 104.524,0 millones representan el saldo de la deuda amparada en varios convenios con el Poder Ejecutivo y 75.459,8 millones son deudas por la atención de la población indigente (cubierta por Fodesaf).

18 En el 2010 el Departamento de Análisis Estadístico del MEP efectuó ajustes en el cálculo de las tasas de escolaridad. Los cambios se relacionan con las edades oficiales y utilizan las estimaciones de población realizadas por el Centro Centroamericano de Población y el INEC en agosto del 2008, junto con las nuevas edades oficiales aprobadas el 19 de julio de 2007, como parte de la reforma al Reglamento de Matrícula y de Traslado de Estudiantes. Las cifras analizadas en esta sección son totalmente comparables, pues el citado Departamento realizó los ajustes para todo el período.

19 La tasa neta de escolaridad relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico -cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel- y el total de población de las edades correspondientes. Las edades que considera el Departamento de Análisis Estadístico del MEP en la población de referencia son: grupo interactivo II, 4 años; ciclo de transición, 5 años; primaria, 6 a 11 años (primer ciclo, 6 a 8 años y segundo ciclo, 9 a 11 años); y secundaria, 12 a 16 años (tercer ciclo, 12 a 14 años y ciclo diversificado, 15 a 16 años).

20 La desescolarización o exclusión de los estudiantes del sistema educativo antes de finalizar el año lectivo se analiza con el indicador de tasa de deserción intra-anual en la educación regular, que calcula el Departamento de Análisis Estadístico del MEP para la educación preescolar, primaria y secundaria.

21 Se considera con sobre-edad a los estudiantes que sobrepasan la edad oficial para el curso en que están matriculados. Así por ejemplo, el porcentaje de sobre-edad en primer grado se calcula como la relación entre la matrícula de 8 años y más, con respecto a la matrícula total de ese nivel; en segundo grado se considera la matrícula de 9 años y más, y así sucesivamente (MEP, 2010).

22 El personal docente puede atender más de un servicio educativo, ya sea dentro de la misma institución o en diferentes centros; en otras palabras, los datos no representan el número de personas físicas.

23 La información sobre el estado de la infraestructura la recoge el MEP todos los años, con base en el criterio de los directores y directoras de los centros educativos.

24 Para estimar el índice de situación educativa se utilizaron los registros administrativos de las siguientes instancias del MEP: Departamento de Análisis Estadístico, Departamento de Evaluación Académica y Certificación, Dirección de Programas de Equidad y Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie); este último se desarrolla en coordinación con la Fundación Omar Dengo. La información está sistematizada a nivel de centros educativos, por lo que permite una amplia desagregación geográfica.

25 El índice de uso de nuevas tecnologías considera los siguientes indicadores: porcentaje de necesidades cubiertas de computadoras, computadoras por mil estudiantes, acceso a laboratorios de Informática y porcentaje de estudiantes beneficiarios del Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie).

26 El indicador de infraestructura se construyó con el porcentaje de necesidades cubiertas de aulas académicas y servicios sanitarios, con base en el estado de la infraestructura y la cantidad adicional requerida que reportan las y los directores de los centros educativos al Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

27 El indicador de logro se construyó con las siguientes variables: porcentaje de aprobación en el último año y porcentaje de promoción en bachillerato.

28 Se refiere a los jóvenes que no asisten a la educación formal y que no tienen trabajo ni lo buscan (están fuera de la PEA).

29 En la Enaho, los motivos de no asistencia a la educación se recopilan únicamente entre la población de 5 a 17 años.

30 El grupo de "otros trabajadores" está conformado principalmente por servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros trabajadores de servicios no incluidos en las clases de obreros.

31 Los otros ingresos incluyen ingresos de capital, pensiones, becas para estudiar, ayudas del Estado, remesas y otras transferencias.

32 La nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) cambió el límite de edad de la población en edad de trabajar, de 12 a 15 años. Sin embargo, en esta sección se mantiene ese límite a partir de los 12 años.

33 Corresponde a las cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para el conjunto del sector público y con una consolidación al interior de cada función.

En este Informe se utilizan las estimaciones de población más recientes y se actualizaron los deflatores de precios, por lo que los datos presentados pueden diferir ligeramente de los publicados en ediciones anteriores.

34 La inversión social son los recursos que el Estado destina al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, ya sea brindando de manera directa servicios como educación y salud, realizando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita (Programa Estado de la Nación, 2005).

35 Como la ISP se estima sobre todo el sector público, incluyendo empresas estatales, la comparación con el gasto del Gobierno General sobredimensiona su prioridad fiscal.

36 Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, la Enaho de julio del 2010 utilizó un nuevo marco muestral, cuyas implicaciones en el análisis del sector vivienda son importantes. La clasificación de algunos segmentos por área rural y urbana varió, al igual que la consideración del límite de edad inicial de la PEA, que se tomará a partir de 15 años, y no de 12 como se hacía anteriormente. Por ello los resultados para el sector vivienda que se estiman con las encuestas de hogares no son comparables con los de años anteriores.

37 Son viviendas que en general están en buen estado, pero tienen alguno de sus componentes en estado regular. Para detalles metodológicos, véase Fuprovi, 2010.

38 El Banhvi clasifica a los hogares según sus ingresos mensuales brutos. El primer estrato corresponde a las familias que reciben ingresos de hasta un salario mínimo, el segundo abarca de uno a dos salarios mínimos, y así sucesivamente. Hasta finales de 2010 los hogares que sobrepasaban cuatro salarios mínimos no tenían acceso al bono familiar de vivienda.

39 En sentido estricto, no todos los hogares que carecen de vivienda propia forman parte de la demanda o necesidad de vivienda propia. Son los casos de las personas que optan por alquilar, estudiantes o amigos que comparten una casa, familias ampliadas que residen en una sola vivienda como una preferencia, entre otros (Fuprovi, 2011).

40 El escenario asume una tasa de interés activa para vivienda del 12% anual y un plazo de veinticinco años. Las estimaciones muestran que los hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos tendrían como opción un monto de solución (entre bono y crédito) de hasta 22,4 millones de colones, mientras que los hogares con un rango de cuatro a diez salarios mínimos tendrían posibilidad de recibir alrededor de hasta 52 millones de colones.

41 Asesinato perpetrado contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos; se excluyen los exesposos y los exconcubinos.

42 Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa es de naturaleza pasional o sentimental. Aquí se incluyen las relaciones de exconcubinos y exesposos, así como atacantes sexuales y acosadores.

43 Entre los nuevos parámetros para la estimación de la pobreza destacan los siguientes: i) actualización del

requerimiento calórico mínimo de la población, para las zonas urbana y rural, a partir de la estructura de edades dada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004, ii) definición de una nueva canasta básica alimentaria y, por ende, una nueva línea de extrema pobreza, para las zonas urbana y rural, iii) establecimiento de una nueva canasta básica no alimentaria, a partir de la proporción del gasto no alimentario de los hogares del estrato de referencia, lo que lleva a una nueva línea de pobreza, y iv) mejoramiento de la forma de actualizar el valor de la línea de pobreza, así como la estimación del ingreso de los hogares.

44 El límite se definió tomando en cuenta el impacto sobre la pobreza de la situación recesiva más grave de los años noventa, la de 1991 (Sauma, 2010).

45 El índice de desigualdad es una medida que resume la manera en que se distribuye una variable (el ingreso o el gasto) entre un conjunto de individuos (Medina, 2001).

46 Según Medina (2001), pese a que muchos estudios utilizan el ingreso per cápita para medir la concentración del ingreso, en estricto rigor técnico esta variable no sería tampoco la más apropiada, ya que no considera el hecho de que las necesidades de las personas de menor edad pueden diferir de las de los adultos, además de que hay bienes públicos que dan servicio a todos sus miembros, independientemente del tamaño de la familia. El autor recomienda que si el interés es mostrar lo que sucede con el nivel de vida de cada uno de los miembros del hogar, es necesario usar, como factor de corrección del ingreso, escalas de equivalencia que permitan construir una variable del ingreso equivalente del hogar (Medina, 2001).

47 Tradicionalmente, en este Informe el coeficiente de Gini se calculaba de la siguiente manera: se agrupaban los datos en deciles a partir de la variable de ingreso per cápita del hogar, sin ceros ni "ignorados", y se utilizaba el ingreso total del hogar para acumular por decil; además, la estimación se realizaba en forma manual con ayuda de los programas SPSS y Excel.

48 Para este Informe, la metodología usada en las estimaciones de la desigualdad en la distribución del ingreso entre personas es la siguiente: con la única variable de ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordena y se acumula sin agrupar los datos en pocas categorías (como deciles). El cálculo se realizó en el programa Stata.

49 Los seis objetivos estratégicos de la PIEG son: i) el cuido como responsabilidad social, ii) trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos, iii) educación y salud de calidad a favor de la igualdad, iv) protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, v) fortalecimiento de la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria y vi) fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

50 Sin embargo, no fue posible realizar un empate de los clasificadores de los grupos ocupacionales, por lo que se trabajó con dos subperíodos: 1988-2000 y 2001-2008 (Chacón et al., 2011).

51 Las ecuaciones se calcularon para cuatro grupos principales: i) total de ocupados excluyendo trabajadores familiares no remunerados, ii) ocupados asalariados excluyendo servicio doméstico, iii) ocupados asalariados públicos y iv) ocupados

asalariados privados excluyendo servicio doméstico. Se estimaron las brechas de ingreso en los años extremos de los dos períodos considerados: 1988, 2000, 2001 y 2008.

52 La CGR incluye en esta cifra a los beneficiarios del programa de Atención Integral del Ministerio de Salud (API), de los hogares comunitarios, de ONG subsidiadas por el PANI (Cidai) y los subsidios del IMAS a otros centros (CGR, 2011).

53 Los resultados de esta sección deben tomarse con cautela, dado que el porcentaje de personas con discapacidad captado por la Enaho 2010 es menor que el reportado por el Censo 2000. Además, para algunas variables, al realizar los cruces de las personas con discapacidad, no se capturaron casos, por lo que la muestra no permite obtener estimaciones estadísticamente confiables en algunos temas. Los datos del Censo de Población del 2011, en el cual se incorporó la misma pregunta, son más fiables y estarán disponibles en el futuro cercano.

54 La pregunta formulada en la Enaho es la siguiente: ¿Presenta alguna limitación que le dificulte o impida permanentemente: ver aun usando lentes; oír aun usando audífonos; hablar, caminar o subir gradas; utilizar brazos y manos; relacionarse con otras personas por alguna condición mental; aprender y aplicar lo aprendido?

55 El Decimosexto Informe analizó la distribución de la ISP por programas y entre grupos de personas beneficiarias, según clases sociales, grupos de edad, sexo y lugar de residencia. Para más detalles véase Programa Estado de la Nación, 2010.

56 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, y suprimir gastos de organismos que, aunque forman parte del sector social, no realizan gasto social. También 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 y no de cada función, como se hace en la primera sección. Para más detalles metodológicos, véase Trejos, 2011.

57 Con estos ajustes la estimación de la ISP total en el 2010 resulta un 7% menor que la presentada en la primera parte del capítulo.

58 Debe recordarse que los cambios en las encuestas de hogares generan problemas de comparabilidad entre los resultados del 2010 y los años previos.

