

CAPÍTULO 2

Equidad e integración social

INDICE

Hechos relevantes	77
Valoración general	79
Valoración del Décimo Informe	80
Aspiraciones	80
Introducción	81
Acumulación de capacidades en el 2005	82
Acceso a una vida larga y sana	82
Acceso al conocimiento	90
Acceso a vivienda	99
Acceso a un ingreso digno	102
Acceso a una vida libre de amenazas	105
Desigualdad y pobreza	106
Crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años	107
La pobreza continúa estancada	110
Persisten brechas de acceso al mercado laboral	112
Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad	114
Estancamiento en la reducción de brechas de género	117
Financiamiento del desarrollo humano	121
Por tercer año consecutivo medidas de contención restringen atención de la pobreza	123
Persiste la contracción en el financiamiento del FODESAF	124
Problemas de gestión en los programas sociales	125

HECHOS RELEVANTES

- » La remuneración promedio de los ocupados volvió a caer en términos reales, esta vez en 3,7% respecto al año anterior.
- » Se mantuvieron las políticas de contención del gasto y contracción de la inversión social pública total (1,0%). En los últimos tres años, el ingreso social por persona muestra una contracción real acumulada de 6,3%.
- » En el FODESAF la transferencia de ingresos provenientes del impuesto de ventas se redujo de 28% en el 2000 a 0% en el 2005.
- » La pobreza total afectó al 21,2% de los hogares (238.037) y la extrema al 5,6% (67.711 hogares). Por segundo año consecutivo la pobreza total en el área urbana registró los niveles más altos desde 1994. El 52,2% de los hogares pobres se ubica en esa área.
- » Las regiones Brunca y Chorotega siguen siendo las más pobres, pero las regiones en las que más aumentó la pobreza fueron la Pacífico Central y la Huetar Atlántica.
- » El indicador de vulnerabilidad a la pobreza alcanzó su valor más alto desde 1990.
- » Datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos señalan aumento de la desigualdad en los últimos dieciséis años, al pasar el coeficiente de Gini de 0,358 en 1988 a 0,475 en el 2004.
- » La tasa de mortalidad infantil mostró un leve incremento (9,78 por mil), pero es la segunda más baja en la historia del país.
- » La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Escolar, elaborada por la CCSS en el 2004 con el apoyo del MEP, determinó que cerca del 21% de los escolares presenta problemas de sobrepeso.
- » Mejor captura de información en la Encuesta de Hogares del 2005 reportó 123.024 ocupados más en relación con el 2004; se trata especialmente de mujeres y trabajadores en las actividades agropecuarias y de servicio doméstico.
- » Un 34,9% de los ocupados adicionales en el 2005 se insertó en el sector formal, un 45,2% en el informal y un 20,0% en el agropecuario.
- » Deuda del FODESAF con la CCSS ascendió a 288.008 millones de colones a febrero del 2006.
- » La incidencia del dengue alcanzó su registro más alto desde que reemergió la enfermedad en 1993 (37.798 casos).
- » Se otorgaron 9.917 bonos de vivienda, 1.651 menos que en el 2004, y se eliminaron las llamadas auditorías de calidad en ese sector.
- » Treinta mujeres víctimas de violencia doméstica murieron a manos de sus parejas o exparejas, por problemas pasionales o violencia sexual. Esta cifra es la más alta de los últimos nueve años.
- » El Poder Judicial aprobó la política de equidad de género que será aplicada en todos sus órganos e instancias.
- » La Defensoría de los Habitantes denunció problemas en la gestión interna del INAMU, causados por fuertes conflictos internos entre la Dirección Ejecutiva y el personal técnico.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2005

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2005	Diferencia 1990/2005
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años)	76,9	76,2	77,7	79,1	2,2
Tasa de mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	-5,0
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	46,8	0,6
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,2	-11,7
No asalariados ^{b/}	3,6	5,3	25,0	26,4	22,8
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	55,0	-12,1
Asalariados	75,3	70,3	63,7	61,0	-14,3
No asalariados	70,6	76,7	75,3	45,3	-25,3
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	1,4
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	34,3	9,2
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	17,7	16,7	12,0	-8,9
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	20,8
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)					
Primaria	98,5	99,8	99,4	98,8	0,3
Tercer ciclo ^{c/}		56,7	60,9	73,2	19,6
Educación diversificada		30,5	33,6	40,1	8,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	22,4	5,3
Tasa neta de participación en el mercado de trabajo (%)	53,5	53,9	53,6	56,8	3,3
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,9	-3,1
Mujeres	30,3	32,4	35,0	40,4	10,1
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,7	41,5	48,2	6,8
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,6	2,0
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,0	0,8
Mujeres	5,9	6,5	6,8	9,6	3,7
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	4,3
Hombres	10,1	10,3	11,2	12,7	2,6
Mujeres	12,5	12,7	13,8	19,2	6,7
Índice de salarios mínimos reales. promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	12,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (1995=100) ^{e/}	45.231	51.378	56.991	52.429	7.198
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	15,2	17,3	18,1	2,3
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2003)	189,2	193,2	216,9	210,8	21,6
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{f/}	229	333	367	393	164,2
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{f/}	627	624	1.241	1.483	856,3
Brechas de equidad					
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,406	0,032
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y del primer quintil (veces) ^{g/}	8,2	7,9	9,7	9,4	1,2
Tasa de dependencia económica en los hogares pobres ^{h/}		3,0	2,9	2,9	-0,4
Tasa de dependencia económica en los hogares no pobres ^{h/}		1,4	1,3	1,0	-0,4
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	-6,2
Relación entre la incidencia de pobreza en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces)	1,7	1,7	1,9	1,6	-0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces) ^{i/}		1,3	1,6	1,3	-0,3
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,0	0,1
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{j/}			11,9	12,5	-1,2
Relación entre dependencia pública y privada (veces)			7,1	8,1	0,4

Ver notas al final del capítulo

VALORACION GENERAL

En el 2005 Costa Rica se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna. Por tercer año consecutivo convergieron dos tendencias que menoscaban el bienestar de la población. Por un lado, la reducción en términos reales de los ingresos laborales de los ocupados (3,7% con respecto al 2004 y 9,5% acumulado en dos años) y por otro, la disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares y a las personas (que en términos per cápita acumula en el último trienio una contracción real de 6,3%). La caída de los ingresos de los ocupados es producto del deterioro de la estabilidad de la economía, afectada a su vez por el aumento de la inflación y el incremento del número de personas ocupadas en trabajos de baja productividad. La erosión del ingreso social es el resultado de políticas públicas restrictivas orientadas a sostener la estabilidad en un marco de severa insuficiencia fiscal. La reducción de la inversión social, de 1,0% en el 2005, se materializó en acciones concretas que afectaron gastos sociales en salud y vivienda y tuvieron repercusiones críticas en el caso de FODESAF; por primera vez en su historia este fondo no recibió recurso alguno por transferencia del impuesto de ventas. Para sortear la situación descrita, los hogares incorporaron nuevos miembros a la fuerza laboral, generalmente en empleos de baja calidad que sin embargo no logran reducir su vulnerabilidad a la pobreza.

Este desempeño desfavorable para el desarrollo humano tiene lugar, además, en una sociedad que en los últimos veinte años vio crecer la desigualdad social. De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos del INEC, el coeficiente de Gini pasó de 0,358 a 0,475 entre 1988 y 2004. Esto significa que Costa Rica pasó de tener niveles de desigualdad semejantes a los de naciones europeas, a niveles más cercanos a los de otros países latinoamericanos que destacan entre los más desiguales del mundo. Las mediciones de corto plazo realizadas por medio de la Encuesta de Hogares, si bien presentan oscilaciones de un año a otro, reafirman esta tendencia de largo plazo y ofrecen evidencia de un empobrecimiento de las capas medias de ingreso. En los últimos años (2001-2005), la medición de la desigualdad con este instrumento muestra una mejora de la equidad, que lejos de ser una buena noticia, más bien expresa que el deterioro general de ingresos en el país está alcanzando a los sectores profesionales medios (el décimo decil captado

por la Encuesta), de tal forma que las brechas se están cerrando porque los ingresos de estos grupos tienden a decaer y a aproximarse a los rangos más bajos.

En estas condiciones, la economía no está generando oportunidades crecientes para la mayoría y además, ante una difícil coyuntura en la Hacienda Pública, las políticas de contención de la inversión castigan fuertemente los programas sociales, con lo que se lesionan los mecanismos de traslado directo de recursos a los más pobres y se acrecientan las dificultades del Estado para cerrar las brechas que se han venido acumulando entre regiones y grupos de edad, así como entre los géneros. En este último caso, los datos indican que el cierre de brechas no solo no se ha fortalecido sino que se ha estancado, y una mejor medición lograda en el 2005 reveló que muchas de las fisuras son más profundas de lo que se había registrado anteriormente.

Los malos resultados en materia de equidad y, en cierta medida, en pobreza (en relación con el alto crecimiento económico) no llegan a tener un impacto social más negativo debido a que el país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, que hace más fácil mantener tendencias o al menos enmendar retrocesos, tal como ocurrió a principios de los noventa, cuando se recuperaron capacidades que se habían perdido en los ochenta, especialmente en el ámbito educativo. Esa particular fortaleza nacional tiene por base la existencia de instituciones que por décadas han aplicado políticas sociales de carácter universal que logran sostener, y en algunos casos aumentar, la acumulación de capacidades en temas clave como esperanza de vida, coberturas educativas y seguridad social, en virtud del relativamente alto, aunque insuficiente, nivel de inversión social.

Las instituciones sociales tienen, sin embargo, retos muy importantes, no solo porque los avances posibles son cada vez más costosos, sino porque en el contexto de una situación fiscal tan restrictiva, la ineficiencia en el uso de los escasos recursos disponibles constituye un lujo que el país no puede darse, como sucede en los casos fiscalizados por la Contraloría General de la República y documentados en este informe. Además de tener la posibilidad de efectuar una inversión social sostenida, esas instituciones deben ser capaces de maximizar los esfuerzos por alcanzar sus objetivos sociales con recursos exiguos, especialmente para mejorar la calidad de los servicios. Esto es claro para el sistema de seguridad social (infraestructura, recursos humanos, combate del dengue) o en el sistema educativo, en el cual, si bien hay iniciativas relevantes para

mejorar la calidad mediante diversos programas (colegios científicos y técnicos, por ejemplo), resulta inaceptable que cuando se miden rendimientos y resultados en pruebas nacionales, el primer colegio público aparezca en el puesto 63 de la lista, o que la reprobación y expulsión de los estudiantes le cueste anualmente al país un 0,5% del PIB, además de las implicaciones negativas que esto tiene para el futuro de estos jóvenes.

El desempeño que la sociedad costarricense mostró en el 2005 en materia de equidad e integración social plantea dos consideraciones importantes. En primer lugar, aunque en el corto plazo no se está frente a una situación de crisis, sí hay una creciente vulnerabilidad social, que debe atenderse a fin de evitar mayor desencanto político y costos sociales indeseables. En el largo plazo, el problema estratégico que enfrenta Costa Rica es el de tener resultados sociales inferiores a los necesarios en una época en la que, en virtud del avanzado proceso de transición demográfica por el que atraviesa el país, una equidad y una integración social mayores son indispensables para aumentar la productividad de la economía. Debido a la dotación relativa de factores -la carencia de recursos extractivos y de amplios contingentes poblacionales-, el desarrollo futuro depende de manera crítica de una fuerza laboral altamente capacitada y con acceso a oportunidades empresariales y laborales. Lo que no está claro en el panorama descrito para el 2005 es si, en ausencia de una situación fiscal más holgada y en presencia de políticas cada vez más restrictivas, el país podrá dar los saltos que requiere para encarar los desafíos que tiene por delante y cerrar las persistentes brechas que lo aquejan.

El país se apoya sobre un umbral de alto desarrollo humano, cuyos resultados paulatinamente se han venido consagrando como derechos de la población y que hoy por hoy constituyen un elemento clave en la dotación de factores para el desarrollo. Si hace cincuenta años las bases para el desarrollo se construyeron sobre la universalización de la enseñanza primaria, la reducción de la mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida, la ampliación de los derechos políticos y la protección del patrimonio natural, en la Costa Rica actual no solo debe garantizarse la sostenibilidad de los logros acumulados en desarrollo humano -para lo que es necesario ampliar y mantener la inversión social pública y privada-, sino que resulta imprescindible formar una fuerza laboral altamente capacitada y una ciudadanía cada vez más activa.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

Para el período 1990-2003, el *Décimo Informe Estado de la Nación* señaló, como principal tendencia del desempeño nacional en materia de equidad e integración social, una desconexión entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de resultados positivos en el ámbito de la equidad. Aunque el país mostró avances importantes en la ampliación de las capacidades de sus habitantes (salud, educación, vivienda) la sociedad también se volvió menos equitativa, pues se ensancharon las brechas entre grupos sociales en cuanto a ingresos, empleo y educación. Otra tendencia significativa reseñada en aquel Informe fue el aumento de la inversión social en los años noventa, que tuvo un notable efecto redistributivo pero no pudo compensar el incremento de la desigualdad en los ingresos. Esto se debió, en buena parte, al hecho de que la inversión social es una condición necesaria, pero insuficiente, para resolver el problema de la desigualdad. El origen de esta última está en la economía, específicamente en el mercado laboral, que exhibe grandes debilidades, sobre todo para generar empleos de calidad. En la última década el empleo formal creció, pero el informal lo hizo con mayor dinamismo, mientras el empleo agropecuario disminuyó y las brechas salariales se incrementaron. Otras causas que explican la falta de conexión entre capacidades y mayor equidad fueron la distribución desigual que operó en la ampliación de capacidades, a favor de los grupos de mayores ingresos, y la ausencia de una estrategia de combate a la pobreza sostenida y de largo plazo.

ASPIRACIONES

>> ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, que le permita a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar¹.

>> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos la no generación de exclusión social ni pobreza adicionales².

>> OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas³.

>> 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 población⁴.

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, y corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2005 sobre el desempeño nacional en materia de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración se refiere 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).

El análisis de la información se organiza teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. El primero remite al conjunto de calidades básicas que todas las personas pueden desarrollar y que les permiten vivir la vida que desean según los valores de la sociedad a la cual pertenecen⁵. Se trata de las capacidades de tener una vida larga y sana, de adquirir y desarrollar conocimientos y destrezas, de generar recursos para lograr una vida decorosa (ingresos, vivienda) y de tener una vida libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. Interesa desde este eje conocer

los logros alcanzados por las personas y los grupos sociales en cuanto a la expansión de estas capacidades, gracias al apoyo que reciben mediante el acceso a servicios e inversión social.

Pero no solo se trata de que las personas tengan ciertas capacidades, sino de que su potencial para desplegarlas sea similar. Es por eso que se considera el segundo eje de análisis, “igualdad de oportunidades”, estas últimas entendidas no como resultados, sino como posibilidades que tienen las personas para ser y actuar, sin que esto sea afectado por factores externos como su lugar de residencia, género, edad, origen étnico o condición económica⁶. Desde esta perspectiva se estudian las brechas que exhibe la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y los grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar. La forma en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como las inequidades por razones de género, edad y etnia, son ejemplos claros de los aspectos que interesa analizar. El origen de algunas de estas brechas se relaciona con el estilo de crecimiento económico que impera en el país, razón por la cual este capítulo y el que le sigue, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, se complementan en todos sus temas.

Para la valoración del año 2005 este capítulo da cuenta de la ocurrencia o no de cambios relevantes en las principales tendencias sobre la expansión de

capacidades y la distribución de oportunidades prevalecientes en el período 1990-2003, estudiadas por el Décimo Informe. Se buscó, además, profundizar en un conjunto de temas específicos. En materia de salud se dio continuidad al tema de la sostenibilidad del seguro de salud y se introdujo un análisis de coberturas de la seguridad social según grupos sociales vulnerables. En cuanto a educación, se dio seguimiento a los indicadores usuales y se exploró el ámbito de los indicadores de calidad, mediante un estudio cualitativo sobre factores que contribuyen a explicar el éxito y los resultados positivos logrados en colegios de secundaria de la Gran Área Metropolitana (GAM). En el tema de vivienda se siguió enriqueciendo el estudio sobre segregación residencial socioeconómica en la GAM y el de ciudades intermedias publicados en los informes décimo y undécimo; en esta ocasión se presentan los hallazgos de una investigación realizada con la metodología de sitios centinela, orientada a conocer mejor aspectos como los niveles de satisfacción de los residentes en proyectos habitacionales creados con el bono de vivienda, los costos y diferencias que enfrentan las personas al vivir en proyectos estimados como exitosos o no exitosos, y factores de política pública que pueden asociarse con los resultados, positivos o negativos, de esos proyectos.

En materia de pobreza, junto a los indicadores habituales de incidencia, vulnerabilidad, intensidad y severidad,

se profundizó en el estudio de los factores que ayudan a explicar la ocurrencia de cambios bruscos de la pobreza en la región Brunca. En el caso de la desigualdad y la estructura de ingresos de los hogares se incorporaron algunos de los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, realizada por el INEC.

En torno al mercado laboral se indagaron las causas del fuerte aumento en el empleo registrado en el 2005, y se documentó la persistencia de importantes brechas de acceso por diferente condición (sexo, edad, zona de residencia, nivel educativo). En la misma línea, se incluyeron dos apartados adicionales sobre brechas regionales y de género.

Finalmente, se dio seguimiento al tema de la sostenibilidad de la inversión social y el efecto de la aplicación de medidas especiales de contención del gasto público, y se ahondó en el análisis de los problemas de gestión y eficiencia de los programas sociales.

El capítulo está organizado en tres apartados. El primero contiene un balance social “macro”, elaborado a partir de un grupo de indicadores seleccionados que dan cuenta de los logros del país en materia de expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las principales brechas en el acceso a las oportunidades para que los individuos y grupos sociales desplieguen sus capacidades (brechas de ingreso, de acceso a empleo, educación, salud y por razones de edad, sexo y ubicación territorial). Por último, la tercera sección examina los obstáculos que enfrenta el país para financiar de manera sostenida sus logros en desarrollo humano y encarar los nuevos desafíos.

Acumulación de capacidades en el 2005

El presente capítulo ofrece un balance de las principales tendencias que el país viene mostrando en cuanto al acceso de su población al conjunto de capacidades básicas mediante las cuales se espera que las personas puedan aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el crecimiento económico y elegir libremente la vida que desean, de

acuerdo con sus valores. El desarrollo de estas capacidades no depende solo del esfuerzo individual, sino que este es complementado por el apoyo estatal que se materializa en la inversión social. El análisis del 2005 mantiene como referencia las tendencias reseñadas en los últimos años y se concentra en las variaciones significativas de la coyuntura anual.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas tengan una vida larga y sana, para que sean y hagan aquello que valoran. Respecto a esta aspiración básica del desarrollo humano, el Informe examina los resultados obtenidos por el país en términos del estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de atención a la salud, teniendo como referencia, para este último, sus principios constitutivos, a saber: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento, que deben garantizar la sostenibilidad financiera. Este año el seguimiento a las principales tendencias en salud se amplía con un análisis especial sobre el estado nutricional de la población, área en la que se plantean nuevos desafíos para el país. Con respecto al funcionamiento del sistema de salud, así como en informes anteriores se ha profundizado en la equidad en el acceso, la solidaridad y la sostenibilidad financiera, en esta edición se examina más de cerca el principio de universalidad, en torno al cual en el 2005 se dieron hechos relevantes como el aumento de la cobertura del seguro de pensiones en la PEA no asalariada. También se presentan los resultados de un estudio sobre la cobertura de la seguridad social en el sector privado para ciertos grupos de población.

En materia de los servicios de salud se advierten nuevos desafíos de cara al perfil epidemiológico de la población, así como ante los problemas de gestión institucional y calidad de la atención, que se han venido incrementando en los últimos años y que en el 2005 quedaron en evidencia con situaciones como el trágico incendio en el Hospital Calderón Guardia, o bien con las deficiencias de recursos humanos y equipos reportadas

por el Ministerio de Salud en los hospitales regionales y periféricos y los centros del primer nivel de atención. El episodio del incendio, además de la lamentable pérdida de vidas humanas⁷, mostró la lentitud del sistema para tomar medidas correctivas y oportunas a problemas que ya habían sido detectados por estudios previos del Ministerio Salud y del Cuerpo de Bomberos⁸ (INS, 2004, 2005 y 2006). La evaluación más reciente de este Ministerio sobre los temas de planta física, seguridad e higiene laboral, señala que en un 63% las instalaciones hospitalarias del país son obsoletas para el uso que se les da, tienen estructuras con más de treinta años, un mantenimiento rezagado y un severo deterioro en pisos, paredes y cielos; no se pasa de la teoría a la práctica en situaciones concretas de salud ocupacional y riesgos de emergencia, ni hay un tratamiento integral de los desechos fluidos, sólidos y gaseosos (Ministerio de Salud, 2006c). En lo que concierne a seguridad e higiene del trabajo, prevención de emergencias y desastres, manejo de desechos y fluidos sólidos y gaseosos, se señala que el sistema está en estado crítico y a punto de colapsar (Ministerio de Salud, 2006d).

En el ámbito de los recursos humanos, al igual que en años anteriores en el 2005 el Ministerio de Salud evaluó 28 hospitales públicos (3 nacionales, 5 especializados, 7 regionales y 13 periféricos) e identificó problemas relacionados con la escasez de recursos humanos; en situación crítica desde este punto de vista se encuentran las áreas de anestesiología, servicios de emergencia y mantenimiento, y en condición moderada las de trabajo social, microbiología, asistentes de enfermería y nutrición. Las mayores deficiencias se dan en los hospitales regionales y periféricos. La falta de personal provoca recargo en las funciones de los encargados de la atención directa a los pacientes y, en algunos casos, desprotección de servicios. También se detectaron carencias en equipos y ausencia o desorganización de protocolos médicos (Ministerio de Salud, 2006d).

El tema de los recursos humanos es un asunto complejo, que demanda

urgente atención y planificación para cubrir los requerimientos del sistema. Así lo indica un estudio realizado por el CENDEISS en el 2002, en el cual se identifican las necesidades de contratación de profesionales en medicina en la CCSS, proyectados a cinco y diez años, según el criterio de los directores de hospitales, directores regionales y de áreas de salud. El informe analiza las necesidades de profesionales según su formación y de acuerdo con los distintos niveles del sistema (hospitales, áreas de salud). Uno de los aspectos que más llama la atención se refiere a los médicos especialistas, dado que las solicitudes a cinco años superan los 800 médicos y a diez años se necesitarían 700 más⁹. La investigación revela que entre la graduación de médicos residentes y las necesidades de especialistas existe una brecha que implica un déficit de 448 profesionales en cinco años y de 1.068 en diez años¹⁰. Las especialidades que más se solicitan son pediatría, ginecología, anestesiología, cirugía general, psiquiatría, radiología, medicina interna y ortopedia. En cuanto a las especialidades técnicas el estudio indica que se requerirán 2.039 funcionarios entre 2004 y 2008, particularmente en disciplinas como registros médicos y estadísticas, farmacia, odontología, microbiología e imágenes médicas (Mora y Parada, 2003). Contar con los recursos financieros para formar estos especialistas en los próximos años, distribuirlos con equidad entre los centros de salud que los necesitan y mantenerlos en el sistema una vez graduados constituyen los principales desafíos que tiene por delante la administración de la seguridad social del país.

Pero las debilidades en la planificación y el desarrollo de acciones correctivas a problemas anunciados también se repiten en el primer nivel de atención. Desde hace varios años el Ministerio de Salud viene realizando una evaluación anual de la calidad de la atención integral en salud de este nivel. En el 2005 se observó el mismo patrón del período anterior: los rubros de recursos humanos (falta de personal), programación y administración

y participación social siguieron mostrando las calificaciones más bajas. El fortalecimiento de este nivel es clave no solo por el enfoque de salud preventiva que promueve, sino por la sobrecarga que los problemas señalados pueden ocasionar en los hospitales (Ministerio de Salud, 2006a). Según un estudio del CENDEISS, en las áreas de salud los directores demandan médicos generales y algunas especialidades como pediatría (Mora y Parada, 2003).

Vuelve a aumentar la esperanza de vida

La esperanza de vida del año 2005 es la más alta registrada en el país. Para ambos sexos fue de 79,1 años, 76,9 para los hombres y 81,4 para las mujeres. Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes. En la última década la esperanza de vida ha aumentado en alrededor de 2 años y 4 meses, en tanto que la mortalidad infantil ha disminuido a niveles por debajo de las diez muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Estos cambios, junto con el descenso en la tasa de fecundidad, marcan la fase final de la transición demográfica (Programa Estado de la Nación, 2004) y la aparición de un nuevo perfil epidemiológico en el que ulteriores avances en la mortalidad tienen que ver más con la prevención, la modificación del comportamiento de las personas -mediante la adopción de hábitos saludables- y las mejoras en las condiciones sanitarias, especialmente en la disposición de residuos líquidos y sólidos.

No cabe esperar variaciones drásticas en la mortalidad en el futuro. Un análisis de los factores que modifican la esperanza de vida por edades¹¹ revela que el aumento en este indicador en los últimos cinco años obedece sobre todo a los cambios en la mortalidad de los mayores de 65 y menores de 89 años. Tanto en hombres como en mujeres la mayor esperanza de vida se debe en alrededor de un 10% al descenso en la mortalidad infantil. La mitad de los cambios en el caso de los hombres y dos tercios en el caso de las mujeres son producto de cambios en la mortalidad

por edad entre los 65 y los 89 años. Esto es consistente con las variaciones en el perfil epidemiológico: más de dos tercios de las muertes corresponden a personas mayores de 60 años y solo un 5% a niños menores de cinco años. En estos últimos la mayoría de las defunciones se produce por causas propias del primer mes de vida o por factores externos (accidentes, homicidios). Las causas de mayor peso, como las enfermedades cardiovasculares y la diabetes, están claramente asociadas a las edades más avanzadas. En los hombres las muertes entre personas de 65 y más años debidas a cáncer, enfermedades cardiovasculares y diabetes equivalen a un 37% de las muertes masculinas que ocurren en el país. En las mujeres se trata de un 44% del total de muertes femeninas.

Frente a este panorama es claro que las funciones del sistema de salud deben ir variando, para tratar causas diversas y más complejas relacionadas con el comportamiento de la población. En algunas edades -por ejemplo entre los más jóvenes- en ausencia de problemas como la violencia, el número de muertes es muy bajo y las tasas por edad son cercanas a cero. En las enfermedades crónicas las y los adultos mayores están expuestos a otros riesgos y, por lo tanto, es difícil reducir drásticamente las tasas de mortalidad en esas edades. No obstante, estas patologías tienen un peso considerable en las posibilidades de una vida larga, especialmente cuando se empieza a actuar desde edades tempranas. Una forma de mostrar esto es calcular los posibles aumentos en la esperanza de vida en ausencia de causas específicas¹² (Anexo Metodológico). En el caso de las enfermedades cardiovasculares, tanto en hombres como en mujeres la esperanza de vida aumentaría cerca de cuatro años en ausencia de mortalidad por estas causas. Para los accidentes y muertes violentas el incremento sería de algo más de dos años en los hombres y de aproximadamente medio año en las mujeres.

Desde 1998 el Ministerio de Salud, por medio del SINAMI, realiza un análisis exhaustivo de las muertes de menores de un año ocurridas en el país¹³, y en

el último trienio ha identificado un 40% de los casos como prevenibles. Ello implica que la tasa de mortalidad infantil debería ser de alrededor de siete por mil nacidos vivos, lo cual resulta consistente con los niveles de esperanza de vida. Entre los aspectos catalogados como prevenibles está el incumplimiento de las normas técnicas en el control prenatal. En los casos analizados, el 86% de las madres asistió al control prenatal, pero solo con un 43% de ellas se cumplieron las normas; además, solo el 60% de las madres fue captado en el primer trimestre del embarazo. Con respecto a las características de los recién nacidos, un 60% de las muertes sobre las que se tenía información fue de niños con un peso inferior a 2.500 gramos. Igualmente, el 56% de las defunciones correspondió a niños de pretérmino. La ocurrencia de estas dos patologías está muy asociada, de modo que es probable que la mitad hayan sido niños de pretérmino con bajo peso. Según el SINAMI, las madres que presentaron muertes infantiles fueron en su mayoría mujeres de 20 a 39 años, de baja escolaridad, costarricenses, con un acceso precario a la seguridad social.

En el marco de la campaña de reducción de la mortalidad materna, desde hace dos años el Ministerio de Salud analiza también este tema. En el 2005 se estudiaron 21 de las 29 muertes maternas ocurridas, y se determinó que el 52% de ellas era prevenible. Si bien no se han cumplido las metas establecidas en cuanto a la reducción de este problema, el análisis de los casos muestra las áreas en que se puede actuar. Entre los casos prevenibles, las principales deficiencias identificadas fueron la debilidad de respuesta en el sistema de salud, poca capacitación del personal de salud para la atención prenatal, del parto y del posparto y la situación de pobreza de los hogares. Tanto en la mortalidad infantil como en la materna, un aspecto importante se refiere a las condiciones sociales de las familias. En las muertes infantiles, un 36% de los casos para los que se disponía de información correspondía a hogares con necesidades básicas insatisfechas. En las muertes maternas, la

pobreza y la alteración de la dinámica familiar se consideraron factores críticos (SINAMI, 2006).

El informe final de la evaluación de los compromisos de gestión del 2005 (CCSS, 2006b) indica que la atención ha mejorado en cobertura y en calidad, en tanto que se realizan esfuerzos por reducir brechas entre coberturas totales y coberturas con calidad, aunque, como también lo señala el informe, se requiere un mayor esfuerzo para cumplir con los criterios de atención de la “norma integral” en todas las consultas. El informe muestra un aumento significativo en la cobertura de las personas hipertensas (de 73,6% en el 2000 a 84,3% en el 2005) y un avance sustancial en la atención integral con cumplimiento de los criterios (de 28,4 en el 2000 a 67% en el 2005).

Hay aspectos en los que incrementar la cobertura y la calidad resulta más difícil. En el caso de las personas diabéticas, tanto la cobertura como la calidad de la atención han permanecido iguales en los dos últimos años (71% y 68%, respectivamente). En la atención integral a las mujeres embarazadas la cobertura es prácticamente la misma desde hace cinco años (alrededor del 80%), pese a que mejoró la calidad de la atención. También parece difícil avanzar en la prevención y la detección temprana. Por ejemplo, entre 2000 y 2005 no se lograron cambios importantes en el porcentaje de mujeres mayores de 35 años a las que se les han practicado citologías vaginales, aun cuando en los últimos tres años se ha conseguido dar seguimiento a casi el 100% de las citologías alteradas. En este sentido es indispensable que la población sana tome conciencia de la importancia de asistir a los programas no porque esté enferma, sino con el fin de prevenir. A su vez, los adolescentes siguen siendo uno de los grandes retos, pues entre ellos la cobertura se mantiene desde hace varios años en tan solo un 30%. Estos resultados señalan que, no obstante las mejoras sustanciales en los servicios, todavía queda mucho por hacer para la captación de ciertas poblaciones. De hecho el mismo informe de la CCSS concluye que “es importante que

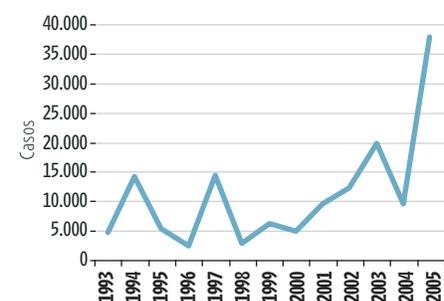
las unidades refuercen la gestión local promoviendo la participación social y fortaleciendo la planeación estratégica de manera que las actividades desarrolladas logren impactar positivamente en la población” (CCSS, 2006b).

Un claro ejemplo de la importancia de la interacción con las personas y las comunidades es el caso del dengue. Como se ha señalado en informes anteriores, la incidencia de esta enfermedad ha ido en aumento en el país (gráfico 2.1). A pesar de su patrón cíclico, la epidemia sigue creciendo y las cifras muestran que en realidad no ha existido un control que implique una reducción sostenida. El año 2005 registró la mayor incidencia, 37.798 casos, la cifra más alta desde que reemergió la enfermedad en 1993, para una tasa de 87 por diez mil habitantes. Estos datos ubican a Costa Rica como el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina, superando por amplio margen a las dos naciones que le siguen (Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2) (PAHO, 2006).

Dadas las características de la epidemia, este aumento acelerado del número de casos impone un gran desafío al país, ya que la alta incidencia de la enfermedad implica el riesgo de que las personas contraigan dengue hemorrágico, que puede llevar a la muerte. Como se puede ver en el mapa 2.1, Costa Rica ha tenido dos picos de dengue, uno en el 2003 (distritos marcados en amarillo) y otro en el 2005 (distritos marcados

GRAFICO 2.1

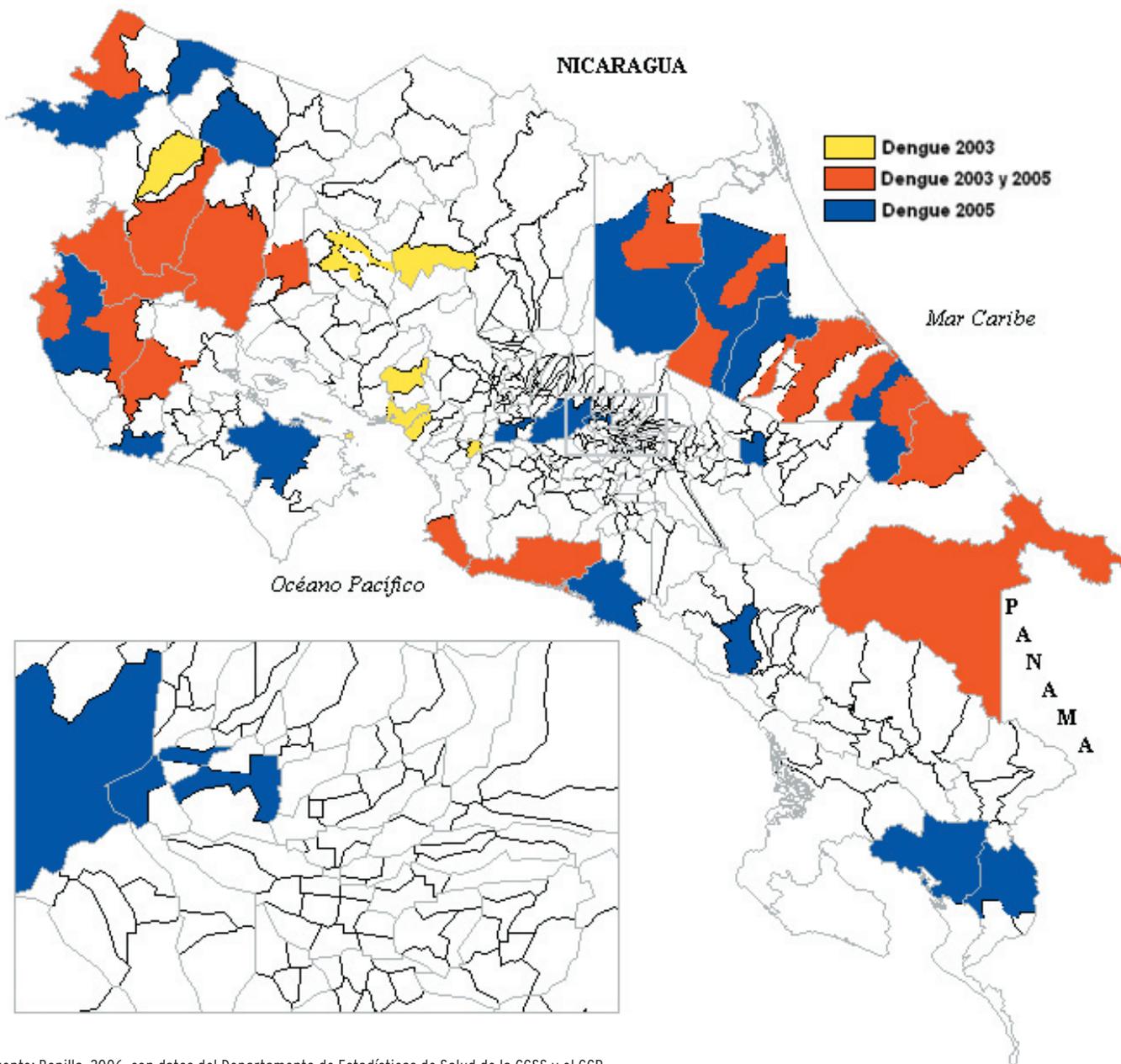
Incidencia del dengue



Fuente: Unidad Estadística de Vigilancia Epidemiológica, Ministerio de Salud.

MAPA 2.1

Ocurrencia de casos de dengue, por distrito. 2003 y 2005



Fuente: Bonilla, 2006, con datos del Departamento de Estadísticas de Salud de la CCSS y el CCP.

en azul); los distritos marcados en rojo son aquellos en los que se ha mantenido la incidencia en ambos picos y, por lo tanto, es donde hay que ejercer mayor vigilancia. El aumento del 2005 significa que una amplia proporción del territorio tiene presencia del mosquito transmisor del virus y, por ende, que los riesgos se han extendido por encima de lo que se puede atender de manera

inmediata y con actividades de control localizadas.

Este panorama exige un cambio de estrategia (recuadro 2.1). Conviene apuntar que erradicar el dengue es difícil, tal como lo demuestra la experiencia de Puerto Rico (Rigau-Pérez y Clark, 2005); lo que se puede lograr es un control adecuado, a partir del cual se genere una rápida capacidad de respuesta

ante el incremento en el número de casos. Las autoridades de salud deben dirigir sus acciones a modificar de manera permanente el comportamiento de las personas, lo que solo será posible si se cuenta con la participación de distintos sectores públicos y privados. En otras palabras, por las dimensiones que ha alcanzado y los riesgos que implica, el control del dengue en el país es

actualmente un problema de voluntad y acción conjunta de los servicios técnicos y las comunidades.

En general, el sistema de salud debe ser capaz de responder a los cambios demográficos y sociales del país. Uno de ellos -ya señalado en informes anteriores- es el aumento de la población urbana y la alta concentración de habitantes en algunas áreas de rápido crecimiento. Por otro lado, Costa Rica experimenta desde hace años una disminución importante en la tasa de fecundidad (2,0 en el 2005) y en los nacimientos anuales (71.548 en el 2005). Como resultado de estos fenómenos, algunos nacimientos de alto riesgo tienen mayor peso relativo. Por ejemplo, en los últimos años ha aumentado el porcentaje de nacimientos de mujeres que son madres por primera vez; el número de madres menores de 20 años pasó de 16% en 1990 a 20% en

1999 y se ha mantenido alrededor de esa cifra. Este mismo registro de nacimientos, considerado de buena calidad, permite estimar en forma indirecta el volumen de migrantes. Hay indicaciones de que el volumen de la migración ha dejado de aumentar. No existe información que permita determinar con precisión el flujo de migrantes, tanto porque una parte de éste es ilegal, como porque en general se sabe que los registros de entradas y salidas tienden a producir estimaciones erradas. A partir de los resultados de la Encuesta de Fecundidad de 1999, el CCP calcula el número de nicaragüenses en forma indirecta utilizando los nacimientos de madres de esa nacionalidad que ocurren en el país anualmente (véase Anexo Metodológico)¹⁵. La información muestra que desde el año 2000 no se han registrado incrementos de magnitud semejante a la observada en la

década de los noventa. De 1990 a 1999 el crecimiento anual promedio de los nacimientos de madres nicaragüenses fue de 14,3%, mientras en los últimos cinco años ha sido de menos de un 1% anual. Incluso en 2002 y 2004 tuvo lugar una disminución en el número absoluto de estos nacimientos. Esto implica una alta probabilidad de que el flujo de migrantes nicaragüenses haya dejado de aumentar. Además, en ausencia de cambios drásticos en Nicaragua, es poco probable que se repitan los niveles de inmigración registrados en los noventa. En octubre del 2005 fue aprobada la nueva Ley General de Migración y Extranjería (n° 8487) que entró a regir en agosto del 2006. Está pendiente la reglamentación de esa normativa, así como determinar de dónde saldrán los recursos que el Estado requiere para ponerla en práctica. Tal como ha señalado la Defensoría de los Habitantes, este se perfila como un momento oportuno para regular con detalle aquellos supuestos que no fueron claramente desarrollados en esa ley e introducir el tema del respeto y las garantías de los derechos humanos de los migrantes (DHR, 2006a).

RECUADRO 2.1

Urge reorientar las políticas de salud para la prevención y control del dengue

La OMS ha reconocido en sus informes técnicos que las estrategias utilizadas en la prevención y control del dengue no han dado los resultados esperados, por lo que propone un nuevo paradigma en salud: el manejo integrado.

Al no disponerse de una vacuna ni un tratamiento específico, el eje central en las estrategias de prevención y control del dengue es el mosquito vector. Bajo el paradigma de un manejo integrado, tomando como eje central el vector, son cuatro los subsistemas involucrados: el sociocultural, el ambiental, el biológico y el químico. Cada uno de esos pilares incluye una serie de alternativas o estrategias de prevención y control específicas que deben ser aplicadas de acuerdo con las características de las regiones geográficas y sus condiciones epidemiológicas particulares, que determinan situaciones de mayor o menor riesgo de transmisión. De esta manera, cada región debería estar en capacidad de definir las líneas de acción más adecuadas

para enfrentar el problema. Asimismo, es imprescindible que los actores involucrados participen bajo el concepto de responsabilidad compartida: el sector salud, el sector privado y el sector social. En este sentido es necesario redefinir y articular mejor los ámbitos de acción de los actores clave (Ministerio de Salud, CCSS, MEP, centros educativos, universidades estatales, empresas privadas y comunidades), para lograr un verdadero enfoque científico que resulte en una inversión del recurso humano coordinada y lógica, que a su vez se traduzca en una significativa reducción de los casos y de su impacto en la atención de salud. En las universidades públicas costarricenses se ha venido generando un conjunto valioso de investigaciones sobre el comportamiento y tratamiento del mosquito transmisor, que constituyen una base fundamental para avanzar en el diseño de una política de manejo integrado del dengue en el país¹⁴.

Fuente: Vargas, 2006.

Nutrición y perfil epidemiológico: nuevos desafíos

El estado nutricional de una población es un indicador de desarrollo humano. Tanto las deficiencias como los excesos de energía y nutrientes son factores de riesgo de una amplia gama de enfermedades: desnutrición, obesidad, diabetes mellitus, dislipidemias, patologías cardiovasculares y algunos tipos de cáncer, que disminuyen la calidad de vida de las personas y aumentan los costos de atención en salud.

En Costa Rica se han venido dando cambios significativos en los indicadores de salud y nutrición, razón por la cual es muy importante contar con información actualizada sobre la situación alimentaria y nutricional de los diferentes grupos de edad, en especial los más vulnerables. La vigilancia permanente del crecimiento en la población infantil y adolescente es una tarea fundamental cuando se quieren identificar los problemas nutricionales en

forma temprana, a fin de prevenir las enfermedades señaladas y hacer intervenciones oportunas. De igual manera es necesario efectuar esa vigilancia en la población adulta, teniendo en cuenta la elevada esperanza de vida que registra Costa Rica. Ante la ausencia de una encuesta nacional de nutrición reciente, se recurrió a mediciones puntuales que se han realizado en los últimos diez años¹⁶. A continuación se presentan los principales hallazgos de ese análisis.

En relación con los problemas de retardo en el crecimiento (talla) y déficit de peso, la información disponible indica que están disminuyendo en forma sostenida tanto en niños, niñas y adolescentes, como en adultos de ambos sexos. Ya en 1996, en promedio, la niñez costarricense estaba creciendo de una manera muy cercana al patrón de referencia internacional, gracias a los programas de atención prenatal e infantil, vacunación, saneamiento del medio y atención oportuna en nutrición y salud. En 1997 casi la totalidad del país tenía una prevalencia de retardo en talla menor al 10%, excepto en los cantones fronterizos con Panamá y Nicaragua, precisamente los de menor índice de desarrollo social (Ministerio de Salud y MEP, 1998b; OPS y Ministerio de Salud, 2003).

La desnutrición infantil muestra una situación general positiva: el número de casos en la población preescolar se redujo sensiblemente. Según la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) de 1996, la cifra de niños preescolares con desnutrición moderada y severa¹⁷ estaba en 5,1% (4% mujeres y 6,2% hombres) (Ministerio de Salud y MEP, 1998b), mientras que la desnutrición según peso para talla (P/T) afectaba solamente al 1% de las niñas y el 3,7% de los niños. No obstante estos datos, aún existen grupos de población indígena y urbana marginada que viven en condiciones de extrema pobreza, sobre todo en comunidades aisladas geográficamente, como Alta Talamanca, donde es posible encontrar casos de desnutrición severa que no siempre están controlados o registrados y a los cuales se suman, además, los riesgos sanitarios por problemas de acceso a servicios

básicos como agua de calidad para consumo humano (Feoli y Mora, 2006)¹⁸.

De igual manera, las cifras de los estudios más recientes muestran que la prevalencia de bajo peso en los escolares ha ido disminuyendo. La última encuesta de escolares, realizada en el 2004 por la CCSS y el MEP, encontró un 6,4% de niñas y un 5,9% de niños con bajo peso según el índice de masa corporal, o IMC (Arjona et al., 2006).

En contraste con lo anterior, los problemas por exceso de peso han aumentado en todos los grupos de edad, a consecuencia de una combinación de factores relacionados con cambios en el estilo de vida y en los hábitos alimentarios de las nuevas generaciones de costarricenses. El sedentarismo de la población, la producción masiva de alimentos industrializados con alto contenido calórico y poco valor nutricional, así como la adopción de patrones de consumo foráneos, han provocado cambios en el patrón de consumo (OPS y Ministerio de Salud, 2003). La encuesta de P/T de 1997 reportó un 8,5% de niños y niñas de 6 años de edad con sobrepeso; para el grupo de entre 7 a 12 años el porcentaje aumentaba a 16,3% en las mujeres y 16,7% en los hombres, según la ENN de 1996 (Ministerio de Salud y MEP, 1998b).

En el 2004 un estudio de la CCSS reveló que casi el 21% de la población escolar mostraba problemas de obesidad, sin diferencias por sexo. En los adolescentes la tendencia encontrada es que, en las áreas urbanas, entre el 18% y el 23% tenía sobrepeso u obesidad. Estas cifras fueron ligeramente menores (16,7% mujeres y 13,5% hombres) en el año 2000 en San Antonio de Nicoya, que es un área rural. Otros estudios también han detectado incrementos en el sobrepeso en poblaciones jóvenes (Monge y Beita, 2000; Fernández et al., 1997). La mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en la edad preescolar y la adolescencia implica un mayor riesgo de obesidad en la edad adulta.

En este contexto, las tendencias de aumento en personas adultas son todavía más preocupantes, dado que desde 1996 el 75% de las mujeres de 45 a 49

años tiene sobrepeso u obesidad y en las dos encuestas más recientes, realizadas en Cartago (2001) y la Región metropolitana (2004), las cifras de exceso de peso en ambos sexos se ubicaron alrededor del 60%. Llama la atención que en el estudio de Comunidades Centinela (Ministerio de Salud, 2002), los porcentajes de sobrepeso u obesidad en mujeres de 20 a 44 años fueron iguales en el área urbana que en la rural, algo impensable hace apenas diez años. Esto sugiere que los patrones de estilo de vida (sedentarismo y hábitos alimentarios inadecuados) que afectan a las personas de la ciudad, podrían estar afectando también a las personas de las áreas rurales.

Las cifras de malnutrición por exceso tienen relación con la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles, en especial las cardiovasculares y cerebrovasculares, que actualmente ocupan el primer lugar como causa de muerte en Costa Rica (OPS y Ministerio de Salud, 2003). En el Undécimo Informe se consignaron los resultados que en el 2004 arrojó la “Encuesta multinacional de diabetes mellitus, hipertensión arterial y factores de riesgo asociados”, realizada por el Ministerio de Salud en el Área Metropolitana, en la cual más del 35% de las personas estudiadas presentó indicadores de lípidos sanguíneos alterados. En el 2002 una encuesta entre escolares de 7 a 15 años encontró un 11,9% de niños y niñas con hipertrigliceridemia e hipercolesterolemia, así como un 9,9% de casos con bajos niveles de colesterol “bueno” (HDL) y un 13,3% de casos con colesterol alto (LDL), lo cual confirma que desde la edad escolar están presentes los factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares (Arjona et al., 2006).

Cambios en los hábitos alimentarios ponen en riesgo la salud

En cuanto a patrones de alimentación, los datos disponibles señalan que en general la dieta de los costarricenses se ha modificado: el consumo de carnes aumentó, pero se produjo un cambio en el tipo de grasa que se usa para cocinar, pues se sustituyó la manteca vegetal por aceite. Esta sustitución compensó

el mayor consumo de carnes, de tal manera que el perfil dietético de grasas no varió. Se suma a lo anterior una baja ingesta de fibra dietética, producto de un insuficiente consumo de vegetales, frutas y leguminosas (Ministerio de Salud, 2003; Cervantes, 1991; Flores, 1991; Gross, 1991; Vasco, 1996; Monge, 2001). Los estudios muestran una dieta promedio de muy alta densidad energética (rica en grasas y azúcares) pero muy baja densidad nutricional (pobre en micronutrientes y fitonutrientes)¹⁹ (Monge, R. et al., 2005)²⁰.

Otra tendencia creciente es la presencia en la dieta de ácidos grasos “trans”²¹, que tienen un efecto más dañino que los mismos ácidos grasos saturados, ya que aumentan el colesterol malo y disminuyen el colesterol bueno (FAO, 1993a y 1993b; Monge, R. et al., 2005)²². Monge (2001) estudió el consumo de ácidos grasos “trans” en 275 estudiantes de secundaria y encontró que en el área urbana las principales fuentes eran aceite de soya hidrogenado (margarinas), productos lácteos, repostería, carnes, embutidos y comidas rápidas. La ingesta de ácidos grasos “trans” documentada en esa investigación, tanto en el área rural como en la urbana, es muy similar a la reportada por estudios realizados con adolescentes norteamericanos (2,8% del total de la energía) y muy superior a la máxima ingesta recomendada (1% del total de la energía consumida).

En cuanto a las deficiencias de micronutrientes, es poco lo que se ha investigado tras el inicio de los programas de fortificación de varios alimentos con hierro y ácido fólico, que se espera tengan un efecto positivo en este ámbito. No obstante, en el caso de la población indígena Monge y colaboradores encontraron una prevalencia de anemia del 57% sin diferencias por sexo, valor muy superior a los promedios nacionales, lo cual evidencia que esta población tiene mayores problemas nutricionales que el resto de los habitantes del país (Monge, M. et al., 2005).

La escasa información disponible sobre la dieta de las y los escolares señala que esta es alta en azúcares provenientes de gaseosas, bebidas azucaradas,

confites, caramelos y también alta en grasas obtenidas de papas fritas, bocadillos tipo *snack* y alimentos “chatarra”, entre otros. Esto plantea la importante tarea de revisar los alimentos que se ofrecen en las sodas de las escuelas, la legislación en la materia y los contenidos de la educación nutricional, para que los niños y niñas tengan conocimientos y condiciones adecuadas para seleccionar apropiadamente los alimentos que compran durante su jornada escolar (Ulate, 2006).

Después de este recuento queda claro que Costa Rica ha logrado disminuir los problemas nutricionales por déficit (desnutrición infantil y deficiencias de micronutrientes) en la mayoría de su población. Estos avances han sido el resultado de un conjunto de factores como el aumento de la capacidad económica, la aplicación de políticas universales de educación y atención primaria de la salud, la focalización de la ayuda alimentaria a niños y madres en pobreza extrema y la fortificación de alimentos mediante alianzas estratégicas entre el Ministerio de Salud y la industria alimentaria, entre otros. Es preocupante, sin embargo, que a la población indígena no le hayan llegado todavía todos los beneficios de las políticas de salud y alimentación a los que tiene acceso el resto de los costarricenses, como lo demuestran los problemas de desnutrición y deficiencias de micronutrientes que presentan estas comunidades, situación que ratifica la importancia de darles prioridad en la agenda sanitaria nacional.

Las tendencias de mayor sobrepeso y obesidad en la población, con el respectivo aumento de los factores de riesgo desde la edad escolar, requieren también atención prioritaria. El principal desafío que el país tiene hacia futuro es establecer estrategias intersectoriales basadas en el principio de universalidad, que permitan, por un lado, resolver la situación de los grupos excluidos y, por el otro, desarrollar políticas públicas que involucren a todos los sectores en programas y proyectos de promoción de la salud y prevención de las enfermedades durante todo el ciclo de la vida. Estas iniciativas deben estar

enfocadas a disminuir el sufrimiento humano y el costo económico y social asociado a las enfermedades crónicas, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población general (Ulate, 2006).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

LA SITUACION NUTRICIONAL EN COSTA RICA

Véase Ulate, 2006 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Avances hacia la universalización de la seguridad social

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social del país sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que plantea el acceso de toda la población a los servicios que presta el seguro social, con lo cual se reconoce a la salud como un derecho fundamental de las personas. La puesta en práctica de este principio ha sido realizada bajo el control de los administradores del seguro de salud, de tal manera que los únicos servicios que se brindan independientemente de la condición de aseguramiento son los de urgencias y, más bien, a lo largo de su historia la CCSS ha ido desarrollando estrategias y mecanismos efectivos para extender la cobertura contributiva a toda la población (Rodríguez, 2006). En este apartado se revisan los principales avances y desafíos del sistema en esta materia.

Se incrementa cobertura de la PEA no asalariada

Según datos de la CCSS, en 2005 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva del 87,6% de la población, 0,2 puntos porcentuales menos que en 2004. Por condición de aseguramiento, el 24,7% eran asegurados directos, el 12,2% por cuenta del Estado, el 6,3% pensionados, el 44,4% tenía seguro familiar y el 12,4% no estaba asegurado. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubría al 55,0% del total, el 61,0% de la PEA asalariada y el 45,3% de la no asalariada. Es notable el aumento en la cobertura de la PEA no asalariada, que fue de 6,1 puntos entre 2004 y 2005. Estos datos reflejan el esfuerzo que está realizando la institución para captar a los trabajadores independientes,

como parte de una política institucional que busca fortalecer la cotización en los seguros de salud y de pensiones²³ (CCSS, 2006c).

A diciembre de 2005, los asegurados directos en el seguro de salud ascendían a 1.095.187 personas, 6,9% más que en 2004. Los trabajadores asalariados, especialmente del sector privado, fueron los que más aumentaron en términos absolutos, en 42.394 personas. Sin embargo, es notable el crecimiento de 13,5% que experimentaron los asegurados por cuenta propia, que allegaron al sistema 18.416 personas más, para un total de 154.393 asegurados en esta categoría, en la cual además se registró un crecimiento del 24,9% en el salario promedio con respecto al año anterior. En el último quinquenio, el salario promedio declarado por los asegurados por cuenta propia prácticamente se duplicó, lo cual llama la atención y plantea la necesidad de profundizar, en el futuro, el análisis desagregado del comportamiento de este sector.

El seguro de pensiones mostró un incremento en los trabajadores asegurados del 7,6% entre 2004 y 2005, para un total de 934.241 trabajadores asegurados. Sin embargo, la cobertura es de apenas un 46,8% de la PEA total (56,2% asalariada y 26,4% no asalariada). Al igual que en el seguro de salud, es importante el aumento que tuvo la cobertura de la PEA no asalariada (18,5%), aunque en el seguro de pensiones el crecimiento fue mayor.

En el 2005 el seguro de invalidez, vejez y muerte se caracterizó por el desarrollo de planes y procesos de fortalecimiento de la gestión de inversiones, control en la asignación de pensiones por invalidez y gastos de administración, así como un fuerte trabajo con representantes de distintos sectores de la sociedad, que culminó con la aprobación por parte de la Junta Directiva, de la Reforma al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (CCSS, 2006b). Las modificaciones aprobadas pretenden garantizar el equilibrio económico del seguro en el mediano plazo, tema que fue desarrollado ampliamente en la undécima edición de este Informe.

Los asegurados por cuenta del Estado en el seguro de salud son personas en condición de pobreza o vulnerabilidad que tienen cobertura con financiamiento del Estado. Este esquema surgió en 1973 y fue objeto de una reforma en 1984; desde entonces ha tenido una cobertura promedio del 11% de la población nacional, con una caída entre 1993-1995, aunque en años recientes se ha incrementado a un ritmo promedio del 12% anual.

La CCSS estima que, en el 2005, 523.903 personas tenían derecho a estar aseguradas por el Estado. De acuerdo con la metodología que se utiliza para estimar la población potencialmente beneficiaria de este programa²⁴, la institución le factura al Estado por el aseguramiento directo de 216.989 núcleos familiares (el resto de la población son familiares de asegurados directos).

Al finalizar el año 2005 la deuda total del Estado con la CCSS ascendía a 301.505 millones de colones, y para fines de febrero del 2006 el monto adeudado se había reducido a 288.008 millones de colones. De ese total, 221.257 millones corresponden a la deuda del FODESAF por el programa de aseguramiento de personas en condición de pobreza, 53.426 millones a la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria, y los restantes 13.325 millones a las cuotas no pagadas del Estado como patrono. La disminución se debe tanto a la absorción, por parte del Estado, de los préstamos recibidos por la CCSS, como a la liquidación de bonos de deuda interna (E²⁵: Miranda, 2006). La deuda estatal del FODESAF, junto a la morosidad patronal y los bajos niveles de aseguramiento que mantienen los no asalariados -pese a los avances del 2005- constituyen temas de primer orden, por el riesgo de insostenibilidad financiera que generan a la seguridad social del país.

Cobertura contributiva del sector privado en los seguros de salud y de pensiones

La CCSS se creó con el mandato inicial de asegurar y brindar tres tipos de

servicios a los trabajadores asalariados: salud, pensiones y prestaciones sociales. Inicialmente solo el aseguramiento en salud era obligatorio, pero de modo paulatino los beneficios de la institución en salud y pensiones se han ido extendiendo a otros grupos. El cuadro 2.2 presenta los principales hitos de ese proceso.

Al actualizar la cobertura de los seguros de salud y de pensiones, se deben tener presentes las diferencias en el diseño de ambos y los efectos de tales diferencias, tanto para la protección de la población como para la sostenibilidad de los seguros. De ahí que los objetivos que busca la seguridad social al procurar extender la cobertura contributiva sean muy distintos para cada seguro, y que los incentivos que tiene la población para asegurarse sean también diversos.

Desde el punto de vista de la seguridad social, los objetivos de la extensión de la cobertura contributiva son distintos: aumentar la cobertura en salud viene a resolver principalmente un problema de sostenibilidad, ya que gran parte de la población se encuentra protegida sin necesidad de cotizar, por ejemplo, los dependientes de los cotizantes y los asegurados por cuenta del Estado y sus dependientes; mientras que en pensiones se trata de un problema de protección social, pues quien no cotiza no cuenta con ninguna protección contra los riesgos de invalidez y vejez. En el caso de salud, la mayoría de la población es consciente de la necesidad de contar con algún seguro; sin embargo, las personas de más altos ingresos tienen pocos incentivos para afiliarse, pues perciben que el seguro les devuelve mucho menos de lo que aportan. En el caso de pensiones las consideraciones son otras: la población siente que el momento de la jubilación es muy remoto y los riesgos de invalidez y muerte no se advierten del todo, o no se les da importancia, por lo que muchos asalariados prefieren evadir para recibir mayores ingresos en el presente, y muchos trabajadores independientes optan por destinar sus excedentes al consumo, la inversión o el ahorro, más que al seguro de pensiones (Rodríguez, 2006).

CUADRO 2.2

Hitos en el aseguramiento de salud y pensiones de la CCSS a lo largo de la historia

Año	Hito
1954	La cobertura del seguro de salud es extendida al cónyuge del asegurado directo.
1959	El tope máximo de obligatoriedad de aseguramiento es aumentado: los salarios mayores de 400 colones estaban excluidos de la obligatoriedad del aseguramiento, a partir de este año quedan excluidos solo los superiores a 1.000 colones.
1961	Promulgación de la Ley de Universalización del Seguro de Salud.
1962	Extensión de la obligatoriedad del aseguramiento de salud a los trabajadores asalariados rurales.
1965	Extensión del seguro de salud a todo el grupo familiar.
1970	Eliminación paulatinamente de la exención de aseguramiento para los salarios más altos, con lo cual quedan obligados a contribuir todos los salarios independientemente de su monto.
1971	Obligatoriedad para los asalariados de asegurarse en IVM, hasta entonces ese seguro había sido voluntario.
1972	Creación del seguro de salud para los estudiantes universitarios, pagado por las universidades.
1973	Promulgación de la Ley de Traslado de Establecimientos Hospitalarios a la CCSS, lo cual permitió iniciar la creación de un sistema nacional de salud. Creación del seguro por cuenta del Estado.
1974	Creación del régimen no contributivo de pensiones.
1975	Establecimiento del programa de asegurados voluntarios.
1984	Inicio del programa de convenios de aseguramiento colectivo. Este programa fue concebido especialmente para el aseguramiento de campesinos, aunque posteriormente se ha extendido a diversos grupos de trabajadores independientes.
1995	Obligación de afiliarse al seguro de IVM para todas las personas que estuvieran afiliadas al seguro de salud.
1996	Creación del seguro estudiantil, que da cobertura de servicios a todos los estudiantes del país.
2001	Promulgación de la Ley de Protección del Trabajador, que da instrumentos legales a la CCSS para luchar contra la evasión y establece la obligatoriedad legal de que los trabajadores independientes se afilien a los seguros de salud y de pensiones.
2005	Reforma del régimen de IVM, que introduce algunos cambios en el diseño del seguro tendientes a promover la afiliación. La CCSS inició una serie de programas para asegurar a poblaciones que, por la existencia de barreras socioeconómicas, geográficas o culturales, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, tales como indígenas urbanos, indígenas y campesinos pobres.

Fuente: Rodríguez, 2006.

Los esfuerzos por extender la cobertura contributiva están dirigidos especialmente hacia los trabajadores del sector privado no asegurados, tanto asalariados como no asalariados. No se consideran los empleados del sector público, ya que todos deben estar asegurados. En el 2004, del total de la PEA del sector privado, el 57,9% estaba asegurado en el seguro de salud y el 48,8% en el seguro de IVM. Para analizar la cobertura contributiva por segmentos ocupacionales, se definieron cuatro categorías: muy baja (inferior al 30%), baja (entre 30% y 50%), media (entre 50% y 70%) y alta (por encima del 70%). En cuanto al

seguro de salud, la cobertura contributiva para los asalariados del sector privado es del 69,1%, que puede considerarse alta. No obstante, existen algunos grupos con coberturas muy bajas, como el trabajo doméstico (28,2%) y los asalariados agrícolas de establecimientos pequeños registran un nivel bajo (42,9%). Para la población no asalariada del sector privado la cobertura contributiva es de apenas un 38,6%, y en todos los grupos las coberturas son bajas o muy bajas, salvo en el caso de los patronos y socios, en el que alcanza el 55,9%.

En relación con el seguro de IVM, para el total de asalariados del sector

privado la cobertura contributiva se ubica en el orden del 65,7%, es decir, una cobertura media. Sin embargo, nuevamente existe una cobertura muy baja entre las trabajadoras domésticas y baja entre los asalariados agrícolas y de manufactura en establecimientos pequeños, así como entre los asalariados de la construcción. En la población no asalariada del sector privado la cobertura es muy baja en todas las categorías, incluida la de patronos y socios. No obstante, en la mayoría de las regiones los asalariados en establecimientos agrícolas y de manufactura grandes tienen una cobertura mayor al 75%, independientemente de su nivel de pobreza.

En los resultados descritos destacan algunas poblaciones específicas, como las empleadas domésticas, los patronos, los trabajadores independientes, las amas de casa y las personas en condición de pobreza, que deberían ser objeto de estrategias particulares de afiliación (cuadro 2.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE COBERTURA DE LOS SEGUROS DE SALUD E IVM

Véase Rodríguez, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

Este apartado examina el desempeño del país con respecto a la aspiración de que sus habitantes puedan acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permitan vivir la vida que valoran. El seguimiento general de las principales tendencias en materia educativa se profundiza en dos temas específicos. Uno de ellos se refiere a los factores que explican el éxito logrado en colegios de secundaria de la Gran Área Metropolitana, los cuales se abordan a partir de una investigación cualitativa basada en entrevistas a directores y directoras de colegios que han mostrado buenos rendimientos en los últimos años. El segundo tema es la eficiencia de la inversión social en educación, que resulta muy pertinente en una coyuntura fiscal restrictiva como la actual. Un hallazgo relevante en este ámbito es que solo en deserción y reprobación Costa Rica pierde por año cerca de

CUADRO 2.3

Grupos específicos que requieren estrategias particulares de afiliación a los seguros de la CCSS

Grupo	Situación	Problema de cobertura	Recomendaciones
Trabajadores asalariados que no están cotizando y patronos pobres	Solo un 69% de los asalariados cotiza para el seguro de salud y un 65% para el de IVM.	Afecta a los asalariados de establecimientos pequeños (agropecuarios y de manufactura) y de la construcción. Los mayores problemas se dan entre los trabajadores en empresas con menos de cinco empleados, de los cuales muchos son propiedad de patronos pobres que trabajan en la misma empresa. Existen algunos sectores con alto grado de evasión, particularmente en el sector de servicios (turismo y comercio).	Redoblar esfuerzos de aseguramiento compulsivo: inspectores que visiten empresas y mejores sistemas de información. Desarrollar estrategias particulares para las empresas más pequeñas.
Trabajadoras domésticas	Solo un 28,2% cuenta con el seguro de salud y un 23,1% con el de IVM. Un 10% de los hogares cuenta con servicio doméstico, un 53,5% de ellos con ingresos ubicados en los dos deciles superiores de la distribución del ingreso.	Es un grupo disperso y difícil de localizar, con una posición frente a su patrono más vulnerable que la mayor parte de los asalariados. En su mayoría este servicio es contratado por fracciones de tiempo, pero el patrón que asegure a una empleada doméstica está obligado a pagar sobre la base mínima contributiva para los dos seguros, aun cuando la trabajadora solo labore unas horas. Una dificultad adicional en el seguro IVM es que una proporción muy importante de esta población es inmigrante y, en su mayoría, vuelve a su país antes de haber consolidado el derecho a una pensión, sin que la CCSS haya firmado los convenios que le permitiría (a cualquier inmigrante) hacer valer sus derechos ante la seguridad social de su país.	Este es uno de los desafíos más complejos de la seguridad social, dado el alto grado de precariedad en las condiciones del empleo. Una combinación de campañas educativas, visitas de promoción casa por casa y firma de convenios de afiliación colectiva, podría resultar útil. Otra posibilidad es que quienes trabajan por horas con varios patronos puedan afiliarse como trabajadoras independientes, así como que quienes trabajan a tiempo parcial puedan cotizar a tiempo parcial. La firma de un convenio para el traslado de las cuotas, de manera que la seguridad social del país de origen reconozca las cotizaciones en Costa Rica, es importante para promover el aseguramiento en IVM de las trabajadoras domésticas inmigrantes.
Trabajadores independientes	La cobertura entre la PEA no asalariada del sector privado es del 38,6% en salud y 19,8% en IVM. En este último seguro, entre los trabajadores independientes baja a 17,9% en agricultura, 19,8% en comercio y 15,1% en manufactura.	Los trabajadores independientes constituyen un conglomerado altamente heterogéneo, con personas de ingresos altos y bajos. Entre ellos hay campesinos, vendedores ambulantes, comerciantes y profesionales liberales (médicos, arquitectos, abogados, etc.).	Combinación de medidas compulsivas, especialmente hacia los trabajadores de mayores ingresos, y flexibilización de las condiciones: multiplicar los puntos de afiliación y pago, realización de los pagos por medio de tarjetas de crédito, posibilidad de pagar las cuotas por adelantado y hacer una liquidación al final del año fiscal (como con la declaración de renta). Renovar la estrategia de afiliación colectiva mediante convenios y depurar los existentes.
Amas de casa	Se estiman 620.577 personas dedicadas a los oficios domésticos no remunerados (amas de casa). De ellas, 65.291 no tienen seguro de salud. Aunque en su mayoría están aseguradas por cuenta de su cónyuge, muy pocas tienen protección propia contra la invalidez y la vejez.	La mayor parte de estas personas cuenta con el seguro familiar de salud. En el seguro de IVM el titular de la cuenta individual, del historial de cotizaciones, es el asegurado directo (asalariado, trabajador independiente o asegurado voluntario) y su cónyuge no tiene ningún derecho sobre las prestaciones, a menos que el asegurado fallezca.	No existen políticas de promoción del aseguramiento voluntario. Muchas personas sin ingresos propios podrían estar interesadas en afiliarse al seguro IVM, siempre que puedan hacerlo sin tener que asegurarse obligatoriamente (como sucede actualmente) al seguro de salud. Una propuesta aun más radical es que los derechos a una futura pensión de la seguridad social sean tratados como bienes gananciales.
Población bajo la línea de pobreza	La CCSS estima que 536.349 personas están aseguradas por cuenta del Estado. Existen 143.621 personas con ingresos ligeramente superiores a la línea de pobreza, que no están aseguradas.	La CCSS le ha facturado la prima de este seguro al Estado con base en información de la Encuesta de Hogares. No existe una base de información actualizada sobre las personas que cuentan con seguro de salud por cuenta del Estado, y la mayor parte no dispone de un carné que le permita acreditar su aseguramiento, lo cual los convierte en asegurados de segunda y los enfrenta a múltiples escollos al requerir atención sanitaria, sobre todo en el segundo y tercer nivel de atención.	Campañas puntuales de entrega de carnés para esta población, como las efectuadas en 2005 en Alajuelita, Upala y Sarapiquí, deberían abarcar todo el país. Además, debe haber procedimientos rutinarios para la renovación de los carnés con varios años de validez.

Fuente: Rodríguez, 2006.

51.000 millones de colones, que representan cerca de un 0,5% del PIB.

Expulsión y reprobación de la secundaria vuelven a aumentar en el 2005

Durante el 2005 no hubo cambios importantes en las tendencias generales que este Informe ha venido señalando. De acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos del 2004, la tasa de escolaridad promedio de la población de 15 años y más fue de 7,8 años (8,8 en la zona urbana y 6,1 en la rural). Para todo el país el promedio de escolaridad aumentó tan solo 1,3 años entre 1988 y 2004 (de 6,5 a 7,8), lo cual pone en evidencia la necesidad de fortalecer la educación nacional, cerrar brechas y no permitir retrocesos.

El país mantiene la tendencia de crecimiento en las coberturas del sistema educativo en todos sus niveles de educación tradicional, especialmente en preescolar, donde el ciclo de transición (6 años) se acercó a una cobertura del 92,2%, progreso muy significativo si se considera que en 1990 era de 62,0%. En secundaria la tasa bruta de escolaridad fue de 75,6% y la neta de 66,1%. Sigue preocupando, sin embargo, la baja cobertura que presenta el ciclo diversificado, que en el 2005 apenas alcanzó una tasa neta de 40,1%.

Un hallazgo de interés en el 2005 fue la reducción de la matrícula en la educación no tradicional (abierta), tanto primaria como secundaria. En primaria la disminución corresponde fundamentalmente a la educación abierta de programas financiados por el MEP, que pasó de 18.483 estudiantes en el 2004 a 13.692 en el 2005. En secundaria, dos programas disminuyeron su cobertura: la educación abierta impartida por el MEP, que bajó de 12.655 a 8.986 personas entre esos años, y el programa Nuevas Oportunidades, cuya matrícula descendió de 16.152 a 10.791 alumnos. Por el contrario, la cobertura de los CINDEA aumentó de 15.903 estudiantes a 19.251 entre 2004 y 2005.

Las tasas específicas de escolaridad por edades simples siguen poniendo de manifiesto el proceso de abandono y desgranamiento del sistema educativo,

que comienza a presentarse de manera paulatina a partir de los 12 años de edad, cuando desciende a 92,3%, en comparación con 98,2% a los 11 años. La tasa se va reduciendo para caer a un 74,6% a los 15 años, un 65,0% a los 16 años y un 47,6% a los 17 años.

Otro hecho relevante en el 2005 fue la persistencia del fenómeno de expulsión²⁶ que el sistema educativo nacional hace anualmente de niños y jóvenes, y sobre el cual este Informe ha venido reiterando preocupación, porque evidencia con toda claridad una situación de pérdida de capacidades y, posteriormente, de falta de oportunidades para la población afectada. En la educación primaria la expulsión se mantiene dentro de sus tendencias de los últimos quince años, con un leve descenso durante los últimos siete, pues pasó de un 4,9% en 1998 a un 3,4% en el 2005, con algunas oscilaciones. En secundaria, luego de un período en el que se registró una importante tendencia hacia la disminución, volvió a incrementarse, de 10,4% en el 2003 a 11,6% en el 2004 y 12,5% en el 2005. En séptimo año diurno estas cifras alcanzan 16,6%, 18,3% y 19,2%, para los mismos años. Las tasas más elevadas siguen dándose en los períodos de transición, esto es, el ingreso a secundaria en séptimo año y el inicio de la modalidad diversificada en décimo año. Los mayores problemas ocurren en la educación pública, la educación nocturna y en las áreas cubiertas por las direcciones regionales del MEP de Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Cañas, Coto, Aguirre y Limón. Los motivos de inasistencia son similares a los de períodos anteriores (según la EHPM): “no puede pagar los estudios” (20,8%), “le cuesta el estudio” (12,3%), “no está interesado en el aprendizaje formal” (28,5%), “prefiere trabajar” (8,4%) y “otras razones” (30%) (Castro, 2006).

Un factor que a lo interno del sistema educativo continúa favoreciendo la expulsión es la reprobación, especialmente en secundaria, donde poco más de una quinta parte de los estudiantes pierde el año lectivo. La reprobación era de 18,4% en 1990; aumentó, con algunas oscilaciones anuales, a 24,0% en 1995, disminuyó a 16,6% en 1999,

para comenzar a aumentar de nuevo y ubicarse en 21,0% en el 2005. Una característica permanente es la alta cifra de reprobación en primer grado, séptimo año y décimo año. En el 2005 reprobaban el 27,2% de los estudiantes de séptimo año diurno y el 23,7% de los de décimo. En primaria los mayores problemas se concentran en la educación pública y en los hombres de la zona rural, mientras que en secundaria los reprobados en séptimo año son en su mayoría hombres en centros educativos públicos de la zona urbana. Las direcciones regionales con más problemas de este tipo son Desamparados, Cartago, Liberia y Limón. En séptimo año las cifras son altas en casi todas las direcciones, pero particularmente en Desamparados (37,4%).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACIÓN

Véase Castro, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Importantes diferencias de desempeño según tipo de colegio

En años anteriores el *Informe Estado de la Nación*, y más recientemente el *Primer Informe Estado de la Educación* (2005), han discutido el tema de las brechas existentes entre la educación pública y la privada. Un análisis de la información disponible sobre diversas variables de desempeño de los colegios, en el período 2002-2005 en la Gran Área Metropolitana, arroja evidencia clara en este sentido. Esta exploración, sin embargo, requiere un afinamiento adicional, pues entre los colegios públicos existen subtipos de centros con características muy diferentes: los colegios científicos, que en términos generales muestran los mejores indicadores, los colegios técnicos profesionales, que en algunos aspectos se acercan a los públicos regulares, pero que en cuanto a los resultados en bachillerato se asemejan más a los colegios privados, y los colegios públicos académicos regulares, que están a la zaga en todos los indicadores (gráfico 2.2; Unimer, 2006).

La tasa de deserción promedio es muy baja en los colegios privados y en los centros que reciben subvención

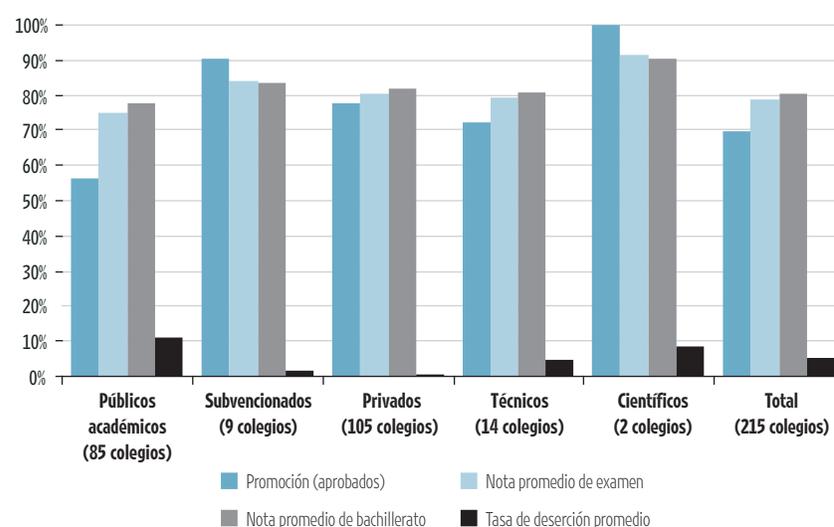
estatal, y relativamente baja en los colegios técnicos profesionales (en los tres casos no supera el 5% de los alumnos), pero se incrementa de manera sensible en los colegios públicos académicos diurnos. El dato de los colegios científicos debe tratarse con cautela, tanto por lo reducido de la base -están entre los colegios con menores niveles de matrícula inicial (alrededor de treinta estudiantes por año)- así como porque son instituciones con un nivel de exigencia académica muy elevado, y quienes se van de ellos lo hacen por no estar a la altura de tales requerimientos, aun cuando en sus colegios originales eran excelentes estudiantes. Lo normal en estas circunstancias es que regresen a estos últimos (Unimer, 2006).

Por otra parte, en los colegios públicos se observan las mayores variaciones en el porcentaje de promoción del último año de secundaria. Mientras los científicos gradúan con éxito al 100% de sus estudiantes, el porcentaje de promoción para los técnicos profesionales es de 72,5% y el de los públicos diurnos de 56,1%, en promedio. Entre los alumnos que logran graduarse se registra un mejor desempeño promedio en los colegios científicos y en los subvencionados, que en los públicos diurnos, en tanto que los colegios privados y los técnicos profesionales muestran un desempeño similar.

Dado que los promedios pueden esconder grandes variaciones en los datos, al hablar de desempeño es importante considerar las cifras más desagregadas. El cuadro 2.4 contiene algunos indicadores para una muestra de 215 colegios, con toda la información disponible. En el período 2002-2005, el porcentaje de promoción de los estudiantes del último año de secundaria superó el 80% en el 57,1% de los colegios privados, en el 88,9% de los subvencionados y en el 100% de los científicos, en tanto que únicamente alcanzó o superó este nivel el 3,5% de los colegios académicos públicos y el 28,6% de los técnicos profesionales. Más aun, el 78,8% y el 42,9% de estos dos últimos tipos de colegios no lograron una promoción del 70% de sus alumnos matriculados en el último año de secundaria.

GRAFICO 2.2

GAM: indicadores de desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato y tasa de deserción, por tipo de centro educativo. 2002-2005



Nota: Los datos se refieren al promedio del período 2002-2005. Por disponibilidad de información se seleccionaron 215 colegios ubicados en la GAM.

Fuente: Unimer, 2006, con datos del Departamento de Estadística y Control de Calidad del MEP.

CUADRO 2.4

GAM: indicadores de desempeño educativo según tipo de colegio. Promedio 2002-2005

Muestra de colegios	Colegios					Total
	Público	Subvencionado	Privado	Técnico	Científico	
Promedio de alumnos que presentaron bachillerato, por colegio	87	112	35	133	20	65
Promoción en bachillerato (% de aprobados)						
Menos de 50	29		13			42
De 50 a menos de 70	38		18	6		62
De 70 a menos de 80	15	1	14	4		34
De 80 a menos de 90	3	2	21	4		30
De 90 a menos de 100		6	37			43
100			2		2	4
Nota promedio en las pruebas nacionales						
De 50 a menos de 70	5		5			10
De 70 a menos de 80	76		40	8		124
De 80 a menos de 90	4	9	58	6		77
De 90 a menos de 100			2		2	4
Nota promedio en el bachillerato						
De 70 a menos de 80	73	1	33	6		113
De 80 a menos de 90	12	8	71	8	1	100
De 90 a menos de 100			1		1	2
Tasa de deserción promedio (%)						
Menor que 0	1		31			32
De 0 a menos de 1		2	23		1	26
De 1 a menos de 2	1	4	16	7		28
De 2 a menos de 5	6	3	21	1		31
De 5 a menos de 10	25		9	4		38
Mayor o igual a 10	52		4	2	1	59

Nota: Los datos se interpretan como el número de colegios que cumplen con la condición indicada en la primera columna de la izquierda, excepto en la segunda fila, que corresponde al promedio de alumnos. Por disponibilidad de información se seleccionaron 215 colegios, ubicados en el GAM.

Fuente: Unimer, 2006, con datos del Departamento de Estadística y de Control de Calidad del MEP.

Las diferencias se reiteran y acentúan al considerar el detalle del desempeño en las pruebas nacionales de bachillerato. En los colegios científicos el 100% de los alumnos obtuvo calificaciones promedio de entre 90 y 99, en tanto que el 85,9% de los estudiantes de los colegios públicos académicos regulares alcanzó calificaciones de entre 70 y 79,9. Ordenando a los colegios según la combinación de los factores hasta aquí evaluados, según el procedimiento del MEP, para el período 2002-2005 se obtiene que, de los 215 colegios de la GAM, en los primeros 25 puestos con mejor desempeño integral (retienen a sus estudiantes en undécimo año y logran graduarlos con buen desempeño) figuran 20 colegios privados, los 2 colegios científicos y 2 colegios subvencionados. El primer colegio técnico aparece en la posición 48 y el primer público académico diurno se ubica en el puesto 63.

En los subgrupos estudiados se observa mayor homogeneidad entre los colegios científicos y los subvencionados, que entre los demás. Entre los colegios privados hay algunos con un excelente desempeño, pero también hay otros que presentan deficiencias importantes, lo cual queda ejemplificado por el 29,5% de instituciones con promociones inferiores al 70% de sus estudiantes de último año. Este fenómeno aqueja asimismo a los colegios técnicos profesionales y a los públicos académicos diurnos. Lo anterior revela que, si bien existen diferencias significativas entre las distintas clases de instituciones, el que una secundaria sea de un tipo particular no es, *per se*, una garantía de excelencia ni una condena. Hay otros factores de éxito que van más allá de las estadísticas evaluadas.

Factores de éxito en secundaria: una exploración cualitativa en colegios de la GAM

Alrededor del mundo, el logro de una educación de calidad constituye uno de los principales objetivos de las reformas ejecutadas o en proceso de gestación en todos los niveles educativos, pero con especial énfasis en la secundaria (Programa Estado de la Nación, 2005). Pese a la importancia del tema,

persiste un debate internacional acerca de cómo definir la calidad en la educación secundaria²⁷ y cómo medirla. Se critica mucho la utilización de indicadores tradicionales de eficiencia y eficacia del sistema educativo -matrícula inicial, porcentajes de promoción, repitencia y deserción, entre otros- para abordar estas cuestiones, por considerarlos insuficientes (E: Buján, 2006). Sin embargo, incluso aceptando sus limitaciones, estos indicadores arrojan algunas pistas sobre el éxito educativo y la calidad de la educación, aun cuando su aplicación más frecuente se ha dirigido al análisis de las fallas del sistema -por ejemplo, a indagar por qué menos de la mitad de una cohorte se gradúa del último año de secundaria o a qué se deben los problemas en el rendimiento académico de los alumnos en su tránsito por los distintos grados o años-, y menos a desbrozar los factores que contribuyen a una educación exitosa en secundaria.

Con el interés de aportar insumos para una discusión desde esta óptica, el Programa Estado de la Nación planteó una investigación cualitativa exploratoria²⁸, orientada a identificar factores que podrían explicar el éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos de secundaria, para establecer si se trata de elementos comunes o si, por el contrario, están ligados a características propias de cada tipo de colegio. Es importante recalcar que los factores identificados en unas instituciones no necesariamente son replicables en otras. No obstante, el ejercicio es útil por cuanto no solo arroja pistas sobre aspectos relevantes para mejorar la calidad de la educación, sino también porque sugiere indicadores que podrían empezar a desarrollarse para abordar de forma más integral el tema de la calidad y el éxito en la enseñanza secundaria. A tales efectos, se realizaron ocho entrevistas a profundidad, seis con directores o subdirectores de centros educativos que, según los datos evaluados en el apartado anterior de este mismo capítulo, ocupan las primeras posiciones en su categoría²⁹ y dos con expertos en el área educativa, a fin de obtener una visión más completa de

los factores de éxito en secundaria³⁰ (véase Anexo Metodológico).

Pese a las diferencias en cuanto a la composición del alumnado y el profesorado, así como a otras características, se logró establecer una serie de patrones comunes en todos los colegios catalogados como exitosos (Unimer, 2006):

- 1. Son colegios buscados por su rigor académico:** tienen la reputación de ser rigurosos en el ámbito académico y de brindar una excelente preparación general y en su orientación específica (como en los casos de la educación científica y la técnica vocacional). Además no son caros, o incluso son gratuitos, por lo que hay un doble incentivo para estudiar en ellos. Año con año, estos colegios reciben una demanda de matrícula que supera el cupo disponible.
- 2. Trabajan con un grupo seleccionado de alumnos:** la población estudiantil es escogida mediante procesos que combinan varias fases, típicamente: examen de admisión, análisis del récord académico previo, aplicación de pruebas psicométricas, una o dos entrevistas con los estudiantes y una con los padres de familia, antes de la matrícula. Incluso los colegios públicos, que no pueden negar la matrícula a ningún estudiante, son muy enfáticos en la fase de exposición de las características del colegio a los alumnos y padres de familia, previo a la inscripción. El objetivo es conformar el mejor grupo de estudiantes posible.
- 3. Tienen una identidad muy definida:** estas instituciones tienen claro que su desempeño está por encima del promedio de su categoría y actúan en consecuencia. Saben que son buenas y así lo expresan. Se autodefinen como centros educativos sin fines de lucro, que hacen un particular énfasis en reinvertir cualquier excedente en el mejoramiento de su infraestructura y sus equipos, así como de las condiciones y materiales para la educación. Cuentan con una serie de indicadores para medir ese éxito³¹.

4. Apego estricto y seguimiento regular a las metas académicas propuestas:

en todos los colegios se observó que existe una política no escrita en el sentido de que “quien no se adapta, se va” y esto se aplica tanto a estudiantes como a profesores. Todas las instituciones visitadas cuentan con mecanismos para dar seguimiento a los alumnos que se van quedando rezagados: hacen un monitoreo continuo de sus calificaciones y actitudes; disponen de algún tipo de adecuación curricular (excepto en el caso del colegio técnico profesional) y han desarrollado canales de comunicación continua con los padres, para informarles de rendimientos deficientes o conductas inapropiadas. Todos tienen personal permanente o eventual que realiza labores de orientación académica, psicológica y social a los estudiantes y sus familiares. Si pese a este seguimiento y apoyo el desempeño no repunta, al cabo de un tiempo se informa a los padres que el nivel de exigencia del colegio es demasiado alto para el estudiante y se les recomiendan alternativas menos exigentes. Ello implica volver al colegio de donde provenían o buscar opciones de educación abierta. En cuanto a los docentes, incluso en los colegios donde no hay libertad de contratación de personal, el cuerpo docente y directivo ejerce presión para que todos se adapten a la forma de hacer las cosas. La experiencia ha sido que quien no lo logra termina reconociendo que no calza en el sistema y presenta la renuncia.

5. Tienen un perfil claro sobre el tipo de personas que desean graduar:

este perfil es ambicioso; incluye capacidades académicas, pero también enfatiza en los valores (responsabilidad, honestidad, honradez, solidaridad, compromiso social y ciudadano), la disciplina y el desarrollo de una conciencia crítica. Por esta razón, se hace hincapié en proporcionar una educación integral “para la vida”, no solo para el trabajo, que abarca el estímulo de

actividades que trascienden el currículo tradicional, como las expresiones artísticas, deportes, prácticas laborales y trabajo comunitario. Un aspecto que llama la atención es que en estos colegios se considera muy importante respetar al estudiante como persona con capacidades e inteligencia.

6. La figura del director juega un papel clave:

pese a diferencias en los estilos de gestión y en sus personalidades, se observó que todos los entrevistados tienen procedimientos claros y bien sistematizados, que dan a conocer a padres de familia, profesores y alumnos. Hacen énfasis en la planificación, pero no la conciben como algo inamovible, sino que muestran flexibilidad para atender coyunturas e incorporar modificaciones y mejoras a los planes. Dan la importancia a la disciplina (en términos de comportamiento y apariencia), pues consideran que en un momento formativo delicado como la adolescencia, es necesario que los alumnos entiendan que existen reglas y ciertas limitaciones dentro de las cuales deben aprender a desenvolverse. Ayudan a desarrollar y difundir la filosofía institucional. Se preocupan por establecer diversos canales de comunicación con padres, alumnos y profesores, inclinándose primero por el diálogo y la acción preventiva, y dejando las medidas disciplinarias, amonestaciones o castigos como último recurso. Evalúan las metodologías aplicadas y retroalimentan a las y los docentes. Son creativos en la búsqueda y generación de recursos y apoyos para las actividades del colegio, especialmente en el caso de los colegios públicos. Se esfuerzan por conformar un equipo docente y administrativo que funcione coordinadamente, y trabajan para que ese equipo reúna una serie de características: motivado, entusiasta, comprometido, colaborador, solidario y profesional, dotado de recursos materiales, tecnológicos y pedagógicos para realizar su labor, actualizado, con

estabilidad laboral, identificado con la filosofía, la misión y la visión institucionales. Son directores activos y presentes en el quehacer diario del colegio. Por ello todos, sin excepción, se quejan de la cantidad de requisitos solicitados y reuniones convocadas por el MEP, pues consideran que son insustanciales e innecesarias y que les quitan tiempo a sus labores primordiales.

7. Cuentan con buena infraestructura:

si bien se observaron diversos niveles de sofisticación (particularmente en los colegios privados), en términos generales todas las instituciones visitadas tienen una dotación propia (o con facilidad de acceso a otra institución, como en el caso del colegio científico visitado) de infraestructura y equipos: biblioteca, equipo de cómputo, servicio de Internet y varios laboratorios (de Química, Biología, de idiomas, y las instalaciones específicas requeridas para la educación técnica profesional). También cuentan con amplias instalaciones -propias o a préstamo- para la recreación y la práctica de deportes. Además se percibió el interés en tener un ambiente agradable (buen mantenimiento), con ciertos toques de “individualidad” institucional (murales, jardines, música por el sistema de altoparlantes, etc.) (Unimer, 2006).

¿Cuán eficiente resulta la inversión en educación?

En el país existe una conciencia cada vez mayor acerca de la importancia de aumentar la inversión social en educación. Esta aspiración nacional se plantea, sin embargo, en un contexto de escasos y decrecientes recursos fiscales, por lo que adquiere especial relevancia preguntarse sobre la forma en que se utilizan los recursos disponibles.

Hay importantes problemas para estimar la eficiencia con la que se prestan los servicios educativos y, en esa medida, la eficiencia de la inversión social. Entre esas dificultades destacan, por un lado, la compleja relación que existe entre gasto y eficiencia, pues esta última

no es independiente del nivel de gasto y mejoras adicionales solo son posibles con una mayor dotación de recursos; por otro lado, los resultados educativos están limitados por las restricciones de demanda, de modo que el logro de avances sostenibles dependerá de la capacidad para aliviar la situación de los grupos más pobres y compensar los efectos de un bajo clima educativo³².

La inversión en educación, como el resto de la inversión social, es una medida monetaria de la cantidad de los factores e insumos que se utilizan para producir servicios dentro de los programas sociales, o al menos de la mayor parte de ellos. Solo quedan por fuera los insumos relativos a los servicios del capital físico instalado (centros educativos, computadoras, etc.) y el costo de su desgaste (depreciación), pues la Administración Pública no sigue una contabilidad de costos totales.

En términos de una evaluación de la sostenibilidad del desarrollo, interesa no solo la magnitud de la inversión realizada, sino la eficiencia con que se usan los recursos. Para medir esa eficiencia se requiere que el producto sea homogéneo y, por ende, comparable entre productores y en el tiempo, lo que impone una serie de dificultades (véase el Anexo Metodológico).

El análisis planteado puede abordarse desde varias perspectivas. En este trabajo se aproximaron tres mediciones: 1) centrandose en la composición de la inversión, 2) dando seguimiento a las “pérdidas” del proceso educativo y 3) enfocando la atención en los resultados finales del proceso educativo. Las dos últimas están asociadas al gasto medio realizado.

Cambios en la composición de la inversión

La composición de la inversión da pistas en dos direcciones. La primera se enfoca hacia la distribución de los recursos por nivel educativo. Parte de la premisa de que cada nivel tiene una rentabilidad social diferente, que será mayor cuanto menor sea el nivel educativo (Psacharopoulos y Patrinos, 2002). En esa medida, si los recursos públicos se dirigen en forma creciente hacia el

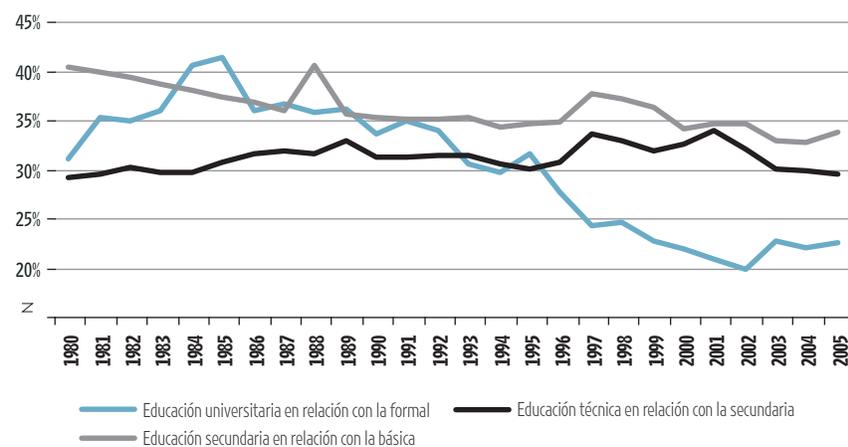
nivel de menor rentabilidad social y mayor rentabilidad privada (educación superior) se produce un aumento de la ineficiencia interna del sistema. El gráfico 2.3 muestra cómo ha evolucionado la participación de la enseñanza universitaria en la inversión pública en educación formal, esto es, excluyendo la formación profesional. La educación universitaria ganó participación hasta el año 1985, cuando llegó a absorber el 41% del gasto en educación formal. A partir de ahí empezó a perder participación, hasta llegar al 20% en el 2002, y luego experimentó un ligero repunte. Ello sugiere que ha habido mejoras en la eficiencia interna del sistema, aunque estos resultados deben ser tomados con cautela, pues las rentabilidades sociales de las inversiones no incorporan las externalidades y dependen del grado de cobertura y desarrollo de los distintos niveles educativos. Es posible que un país que tiene resuelta la cobertura universal en la educación primaria y apuesta a una inserción internacional con producción de alta tecnología, obtenga una rentabilidad social mayor en la educación media y universitaria.

Si bien una mayor asignación de recursos a la educación básica puede

ser vista como un indicador de mejora en la eficiencia interna, también interesa desagregar su composición. Dados los problemas de cobertura y de logro en secundaria, es de esperar una mayor rentabilidad social de la inversión en ese nivel, como efectivamente han mostrado estimaciones hechas al respecto (Psacharopoulos, 1994). Los datos del gráfico 2.3 señalan que la educación secundaria más bien perdió participación dentro de la educación básica, lo cual puede ser indicativo de asignaciones menos eficientes del gasto. Este nivel pasó de absorber un 40% del gasto en educación básica en 1980, a tan solo cerca de un tercio en los últimos años. Lo mismo se observa al confrontar la porción del gasto en secundaria destinada a educación técnica, que se ha mantenido en un bajo 30%, con solo un repunte temporal hacia finales de los noventa. Cabe mencionar que parte de esta pérdida de importancia relativa del gasto en educación secundaria se debe a una mayor asignación de recursos a la educación preescolar. En tanto la enseñanza preescolar tiende a mejorar el logro en la educación primaria, se tendrá una asignación eficiente de los recursos; sin embargo, su resultado neto se desconoce³³.

GRAFICO 2.3

Participación de la inversión en cada nivel educativo, en relación con su respectivo nivel global^{a/}



a/ La inversión en educación formal considera los niveles de preescolar, primaria, secundaria y superior; excluye la formación profesional. La inversión en educación básica considera los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Fuente: Trejos, 2006.

Las “pérdidas” generadas en el proceso educativo

La segunda perspectiva de análisis centra la atención en las “pérdidas” sufridas en el proceso educativo, considerando como tales las expulsiones o deserciones y las repeticiones. Así, las tasas de repetición y de deserción intra-anual serán indicadores del grado de eficiencia alcanzado y su evolución³⁴. De nuevo, estos no son indicadores unívocos de eficiencia. Un esfuerzo por mejorar la calidad del servicio educativo aumentando el nivel de exigencia puede incrementar las tasas de deserción y repetición. Del mismo modo, un deterioro de la calidad del servicio asociado a un menor grado de exigencia puede generar el efecto contrario. Por ello, para que estas tasas den señales claras debería poder controlarse la calidad del servicio o mantener un producto homogéneo. Aun manteniendo la calidad del servicio, modificaciones en los sistemas de evaluación pueden producir cambios en estos indicadores, así como en las condiciones de demanda.

Los indicadores de eficiencia, repetición y deserción referidos a los centros educativos públicos, y tomados en conjunto para primaria y secundaria, se presentan en el gráfico 2.4. Mientras en

secundaria las tasas superan el 20% y durante una buena parte del período se ubicaron en torno al 30%, en la educación primaria han oscilado entre el 10% y el 15%. También se nota en este último nivel una tendencia a la baja desde mediados de los años noventa, luego de un deterioro a finales de los ochenta y principios de los noventa. Si el producto educativo se ha mantenido durante ese período relativamente homogéneo, ello sugeriría una mejora en la eficiencia en ese lapso³⁵.

La confrontación de estas tasas con el gasto real por estudiante muestra otras relaciones interesantes. La utilización de una serie de veinticinco años permite estimar algunos indicadores, como las correlaciones entre las variables de gasto real por estudiante con los distintos indicadores de eficiencia en cada nivel y modalidad relevante, y las elasticidades gasto-indicador de eficiencia. Los resultados de este ejercicio llevan a tres conclusiones importantes:

- En el caso de la educación primaria, un mayor gasto no solo impactaría positivamente reduciendo la repetición, sino que además esta tasa disminuiría en 0,58% por cada

1% que aumente el gasto real por estudiante.

- Para la educación secundaria, el gasto real por estudiante explica cerca de un tercio de la variabilidad en la tasa de repetición, lo que sugiere que otros factores, tanto de la oferta como de la demanda, deben considerarse para lograr un impacto en ese indicador.

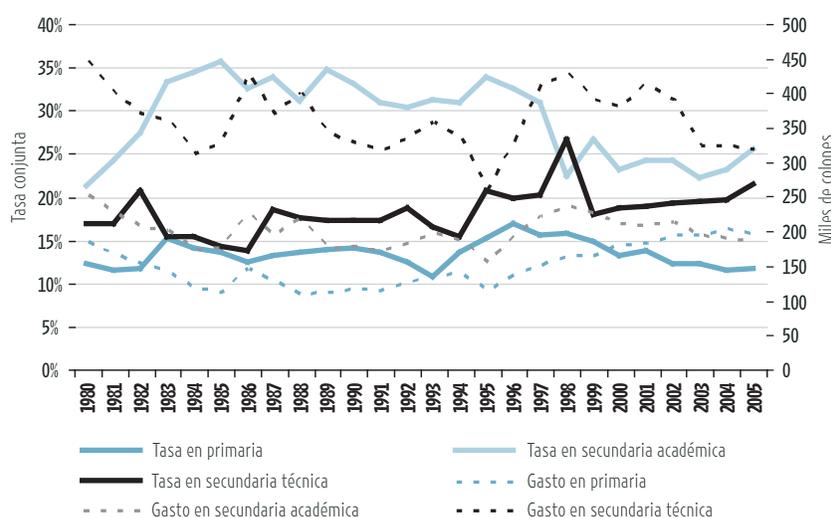
- La relación entre gasto por estudiante y las tasas de deserción refleja una correlación negativa en secundaria académica y sin significancia, de nuevo, en la educación secundaria técnica³⁶ (Trejos, 2006).

Existe evidencia de que aumentos en el gasto real por alumno podrían reducir las “pérdidas” del proceso, pero hay otros determinantes de estos resultados que también son importantes y deben abordarse. ¿Cuáles son esos factores? Este es un punto central por esclarecer, pues se está apostando al establecimiento de incentivos monetarios para mantener a los estudiantes en el sistema educativo. Ello supone, implícitamente, que el principal factor está por el lado de las restricciones de la demanda y asociado a las condiciones socioeconómicas de los hogares (costo privado para acceder al sistema, más costo de oportunidad perdido por el no trabajo del joven). Pero si, como lo han mostrado estudios para otros países, lo que más está impactando es el bajo clima educativo del hogar, las políticas deberían contemplar otros apoyos a las familias y a las comunidades, para compensar ese bajo clima educativo.

En todo caso, hay que tener presente que estas “pérdidas” del proceso, sean originadas por problemas de oferta o de demanda, implican un costo para las alcáidas finanzas públicas. Si bien es cierto que no todo lo gastado en un alumno que pierde el curso y tiene que repetirlo, o en un alumno que abandona el curso lectivo sin completarlo, es una pérdida neta, pues algún aprendizaje se obtuvo y algunas destrezas se desarrollaron, lo real es que el proceso no se completa y, en esa medida, la inversión obtiene un

GRAFICO 2.4

Tasa conjunta de repetición y deserción y gasto real anual por estudiante, según nivel educativo^{a/} (porcentajes y colones del 2000)



a/ Son estimaciones realizadas tanto por el MEP como por Trejos (2006).

Fuente: Trejos, 2006.

menor rendimiento. Se puede entonces calcular a cuánto asciende ese gasto que no se concreta o que el Estado debe repetir al año siguiente. El cuadro 2.5 presenta una aproximación a esa inversión mediante estimaciones “simples”.

Entre los años 2000 y 2005, los alumnos que perdieron el curso o desertaron representaron el 16% de la matrícula inicial en primaria y secundaria. Aunque existe una mejora en el indicador de eficiencia en primaria, ésta se compensa por el repunte de la reprobación y la deserción en secundaria. Dados los gastos medios diferenciales por nivel y modalidad de atención, para el año 2005 esto significa un gasto total de 51.000 millones de colones en alumnos que abandonaron el curso o lo perdieron y, por lo tanto, corresponde a un gasto que no tuvo la efectividad esperada y que debe repetirse para atender nuevamente a esos estudiantes. Este gasto equivale, como media de la primera mitad del decenio del 2000, al 14% del gasto en educación básica, el 11% del gasto en educación formal y el 0,5% del PIB. Si se mejorara la eficiencia disminuyendo la repetición y la deserción, se tendrían recursos disponibles para invertirlos en elevar la calidad del servicio educativo. Otro corolario de lo anterior es que el gasto por alumno aprobado sería una medida

más precisa del costo medio asociado a la eficiencia, que el indicador de gasto por estudiante matriculado.

Resultados finales del proceso educativo

La repetición continuada y la deserción se resumen en el indicador de logro educativo, esto es, el porcentaje de estudiantes que completan cada ciclo. Aquí caben dos opciones para obtener información pertinente. Una es la que construye el MEP a partir de cohortes teóricas de estudiantes, suponiendo que cada uno repite como máximo tres veces. La otra consiste en acudir a la Encuesta de Hogares para conocer cuántas personas han completado cada ciclo educativo al cumplir cierta edad, lo que a la vez informa sobre los efectos de la cobertura real del sistema educativo. Esta fuente además permite analizar la inequidad vinculada a la ineficiencia del sistema, dado que los más pobres son los que tienen mayores probabilidades de fracasar, evidenciando de paso la importancia de las restricciones de demanda en los resultados obtenidos. La relación de estos indicadores con el costo medio es aun más difusa, pues resume el resultado acumulado de un mínimo de seis años (primaria sin repetición) y de por lo menos doce años (secundaria técnica sin repetición). El

cuadro 2.6 presenta un conjunto de indicadores en ese sentido para un período de catorce años³⁷.

Globalmente, los indicadores muestran una mejora en la eficiencia del sistema, pues un porcentaje cada vez mayor completa cada ciclo escolar. Por nivel educativo, sin embargo, se observan grandes diferencias, de modo que, en el año 2003, el 86% de los estudiantes lograba terminar la primaria, contra solo un 25% en secundaria. Para valorar la inequidad asociada a la ineficiencia del sistema se estimaron las brechas por estrato de ingreso, zona y sexo. Lo primero por destacar es que las brechas son mayores por estrato que por zona, lo cual sugiere que las restricciones por el lado de la demanda (estrato) son mayores que por el de la oferta (zona). Lo segundo es que estas distancias aumentan conforme se pasa a ciclos educativos superiores. Por ejemplo, para el 2003 la relación entre los estudiantes de las familias de mayores ingresos y los de las familias más pobres fue de 1,3 veces mayor en primaria, casi 3 veces en el tercer ciclo y por encima de 8 veces en la secundaria completa. Más aun, estas dos últimas brechas se amplían al final del período. Por último se concluye que las diferencias por sexo son menores y que las mujeres registran mejores indicadores

CUADRO 2.5

Estimación de la inversión asociada a los estudiantes que pierden el curso o desertan^{a/} en la educación básica. 2000-2005

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Porcentaje de desertores y reprobados	15,9	16,7	16,0	15,5	15,5	16,6	16,0
Primaria	13,2	13,8	12,3	12,2	11,5	11,7	12,4
Secundaria académica	23,0	24,2	24,2	22,0	23,0	25,5	23,6
Secundaria técnica	19,1	19,3	19,7	19,7	20,1	21,8	19,9
Inversión media por estudiante en colones corrientes	208.090	243.357	287.067	308.962	355.093	391.138	298.951
Primaria	184.881	214.963	258.821	290.909	342.785	375.340	277.950
Secundaria académica	223.554	254.117	294.030	302.163	330.383	365.886	295.022
Secundaria técnica	401.421	499.023	535.164	500.020	562.222	629.199	521.175
Inversión corriente total por repetición y deserción (millones de colones)	24.598	30.691	35.330	36.915	42.410	50.966	36.818
Pérdida como porcentaje de:							
Inversión en educación general	14,6	15,0	14,2	13,4	13,2	14,0	14,1
Inversión en educación formal	11,3	11,8	11,3	10,2	10,2	10,8	10,9
PIB	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

a/ Deserción se entiende también como un proceso de expulsión del sistema educativo.

Fuente: Trejos, 2006, con datos del MEP y de la STAP.

CUADRO 2.6

Población que completa al menos cada ciclo de la educación regular, por estrato, zona y sexo. 1989-2005

(porcentajes)

Nivel educativo, estrato, zona y sexo	Educación primaria ^{a/}				Educación básica ^{b/}				Educación secundaria ^{c/}			
	1989	1994	1999	2005	1989	1994	1999	2005	1989	1994	1999	2005
Total país	76,8	80,3	80,2	89,4	33,4	42,1	45,6	49,3	15,1	14,8	22,0	38,9
Por estrato de ingreso ^{d/}												
25% más pobre	70,4	69,7	67,3	83,2	20,0	26,5	28,8	34,3	3,6	3,0	10,2	13,4
25% más rico	89,8	93,8	94,5	97,3	63,0	64,7	66,6	73,6	30,4	28,3	45,3	67,9
Brecha rico / pobre	127,6	134,6	140,3	116,9	315,7	244,0	231,3	214,3	837,2	946,4	442,5	505,0
Por zona												
Urbana	86,1	88,3	84,6	92,2	50,4	60,1	55,2	56,7	25,0	27,0	32,0	46,1
Rural	70,3	74,1	74,2	85,6	20,2	27,4	31,4	39,1	7,3	7,0	11,6	28,0
Brecha urbano / rural	122,5	119,3	114,0	107,7	249,5	219,5	175,6	145,2	340,6	388,0	276,3	164,4
Por sexo												
Hombre	75,3	77,9	79,2	87,2	30,7	39,4	41,0	43,2	17,0	14,6	22,8	35,6
Mujer	80,4	82,9	81,2	91,7	37,9	44,7	49,8	55,0	14,5	17,7	25,1	42,4
Brecha hombre / mujer	93,6	93,9	97,6	95,2	80,9	88,1	82,2	78,4	116,9	82,5	91,1	83,9

a/ Corresponde a las personas de 14 y 15 años que lograron completar al menos seis años de educación general.

b/ Corresponde a las personas de 17 y 18 años que lograron completar al menos nueve años de educación general.

c/ Corresponde a las personas de 20 y 21 años que lograron completar al menos la educación secundaria.

d/ Las familias son agrupadas en cuatro estratos del 25% cada uno y ordenadas de menor a mayor según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Trejos, 2006, con datos de las EHPM, INEC.

de logro, lo cual indica que las características propias del estudiante también cuentan.

Acceso a vivienda

Que las personas puedan tener una vivienda digna en la cual vivir y desarrollar sus capacidades forma parte de las aspiraciones básicas del desarrollo humano. En este apartado se da seguimiento a los indicadores básicos del país en esta materia y se presentan los resultados de un estudio especial acerca de los factores asociados al éxito o fracaso de los proyectos creados con el bono familiar de vivienda.

Durante el 2005 el parque habitacional redujo su tasa de crecimiento (1,6%) en relación con el promedio de los últimos cinco años (3,7%), afectado por las disminuciones en los ritmos de crecimiento de los hogares y de la vivienda ocupada. Solo las viviendas individuales desocupadas mantuvieron un incremento alto (5,2%), que se explica por la persistente disparidad entre los precios de venta y alquiler del mercado inmobiliario destinado a la clase media y la capacidad de pago de este

sector. Asimismo, esta situación está ligada a la sobreproducción de viviendas dirigidas hacia un mercado meta de recursos más altos, que no se logran colocar en su totalidad.

Por su parte, el déficit habitacional mostró una disminución entre el 2004 y el 2005, al pasar de 189.261 a 186.933 viviendas, debido a una fuerte caída en el faltante natural de 9.138 viviendas, lo que indica un crecimiento del número de viviendas nuevas mayor que el de hogares nuevos. El déficit cualitativo tuvo un comportamiento contrario, pues aumentó un 4,2% (aproximadamente 6.800 unidades). Estas cifras tienden a reflejar diferencias con respecto a los resultados del año anterior, cuando se percibía un cambio en el enfoque de la política estatal, que consideraba no solo promover la construcción de vivienda nueva, sino apoyar también el mantenimiento y rescate de lo ya construido. En el 2005 sucedió lo opuesto: se enfatizó en la construcción de vivienda nueva y no en programas de mejoramiento. Se aprobaron solamente 493 bonos para este último propósito (RAMT), 218 menos que en el 2004 (FUPROVI, 2006b).

El faltante mínimo de vivienda adecuada durante el 2005 registró un aumento significativo, de 40.893 viviendas, lo que equivale a un cambio del 9% en relación con el 2004. Este incremento rompe la tendencia de disminución que venía mostrando este indicador desde el 2003, lo cual se puede explicar por el fuerte deterioro de la vivienda deficiente adicional³⁸.

En términos del apoyo estatal para que los hogares de menores ingresos accedan a la vivienda, la cantidad de bonos pagados en el 2005 (9.917) decreció con respecto al 2004 en un 14%. El monto total de inversión (29.500 millones de colones) se redujo en casi 700 millones frente al año anterior. El bono ordinario sigue captando la mayor parte de la inversión estatal en este sector, con un 65% en el 2005. El programa de Ahorro, Bono y Crédito (ABC) y el de erradicación de tugurios disminuyeron su participación en el 2005, en tanto que el programa del adulto mayor experimentó el aumento más alto (59,0%), seguido por el de emergencias (28,3%).

La relación subsidio otorgado *versus* necesidades habitacionales indica que

San José y Alajuela siguen siendo las provincias que más atención requieren, por sus elevadas cantidades de viviendas en estado regular, su déficit cualitativo y su déficit habitacional. No obstante, entre ambas recibieron el 43,4% de la inversión total en el 2005, casi la mitad de todo lo invertido en el país. De nuevo, un cambio de enfoque que se centre en el mantenimiento de las viviendas, más que en la construcción de nuevas unidades, ayudaría a reducir estas necesidades y a lograr que la intervención estatal sea más efectiva en su incidencia e impacto (FUPROVI, 2006b; recuadro 2.2). El crédito privado del Sistema Bancario Nacional para el sector vivienda creció un 26,2% con respecto al 2004, cifra ligeramente inferior al promedio de los últimos cinco años, para un saldo de 770.052 millones de colones a diciembre del 2005. En el conjunto del crédito personal -en dólares y colones- este sector representa un 58% del total (para conocer más detalles sobre crédito y sector construcción, consúltese el capítulo 3).

Factores asociados al éxito o no éxito de proyectos creados con el bono de vivienda

Tras la creación de Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), en 1986 se estableció en el país el bono familiar de la vivienda, con el fin de ampliar la capacidad de compra de los hogares de menores ingresos de manera que estos pudieran obtener una vivienda digna. En 1991, mediante la Ley 7208, se eliminó la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribieran hipotecas a favor del BANHVI y en 1995, con la Ley 7558, se traspasó la función de supervisión y control de la entidades financieras a la SUGEF (FUPROVI, 2006a). Estas medidas tuvieron dos efectos principales: por un lado se debilitó el BANHVI, por cuanto se afectó su capacidad de recuperar e invertir recursos y, por otro, se eliminó la potestad de control directo sobre los entes autorizados, a lo cual se sumó la supresión de controles técnicos sobre el otorgamiento de los bonos, así como

RECUADRO 2.2

Eliminación de auditorías de calidad en el sector vivienda: un retroceso

De conformidad con un trabajo realizado por el Proyecto Estado de la Nación y el PNUD para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el año 1999: "El Sistema de Auditoría de la Calidad de los Servicios Sociales se concibió como un instrumento útil, sencillo en su aplicación, transparente, confiable, objetivo, con información actualizada y de bajo costo relativo, que se basa en la identificación de las 'mejores prácticas' administrativas de un programa social, que pueden ser cotejadas mediante procesos de autoevaluación o bien de auditoría externa propiamente dicha. Se entiende por 'mejores prácticas' las normas institucionales que tienen como propósito fundamental dar un servicio de calidad y uniforme a los usuarios entre las distintas dependencias de una institución" (Fallas, 2006).

La primera aplicación oficial de este instrumento se dio durante la Administración Pacheco, en el sector vivienda. Desde un inicio se definieron cuáles serían las "mejores prácticas" en los mecanismos de selección de beneficiarios, como los tiempos en que deben realizarse ciertas tareas, las condiciones que dan acceso al subsidio de la vivienda, la transparencia en el uso de los recursos, el registro de procesos, la evaluación de la calidad de las viviendas construidas, tanto por proyectos como en casos individuales, la identificación del constructor que edificó la vivienda o urbanización, la entidad autorizada que tramitó el bono, etc. Estas "mejores prácticas" se definieron por medio de la Directriz 27, "Especificaciones técnicas y lineamientos para la escogencia de tipologías arquitectónicas para la construcción de vivienda y obras de urbanización" emitida en setiembre del 2003 y con la cual se estableció, por primera vez en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, normas detalladas de calidad para viviendas y urbanizaciones construidas al amparo del artículo 59 de la Ley 7052³⁹.

Entre mayo de 2002 y mayo de 2005 se realizaron tres auditorías de calidad, lo que permitió evaluar un total de 1.007 casos, equivalentes a un 3,5% de los bonos

pagados en el período auditado. Entre los principales resultados destaca la identificación de una serie de diferencias entre la información suministrada y documentada en los expedientes de los beneficiarios de los bonos, y lo que ocurría en la realidad. Esto puso en evidencia la falta de una mejor supervisión del BANHVI y de las entidades autorizadas, para asegurar una mayor calidad en la elaboración de los expedientes. Asimismo, se detectó que aún existe poco conocimiento del proceso de construcción por parte de los beneficiarios. En cuanto a anomalías constructivas se hallaron problemas importantes en aspectos como la instalación eléctrica, baños, pilas de concreto del sistema de tubería de aguas residuales, estructura del techo y fregadero de la cocina. En otros casos más bien se presentaron excedentes, es decir, mejoras de las viviendas con respecto a lo que se aprobó.

La información procesada tuvo como propósito fundamental analizar la transparencia en el otorgamiento y uso del bono familiar, así como derivar recomendaciones tendientes a mejorar la asignación del bono entre las familias que realmente lo necesitan, elevar los estándares de calidad en las urbanizaciones y viviendas financiadas total o parcialmente con el subsidio de la vivienda, promover una cultura de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de los recursos del bono y hacer más eficiente el procedimiento que se sigue para su otorgamiento.

En el 2005, sin embargo, se suspendieron las auditorías de calidad de la vivienda, en virtud de que la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa eliminó la partida de recursos que permitían su realización. Ante esta situación, el Ministerio de la Vivienda solicitó la colaboración del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, con el cual se elaboró un convenio de cooperación para dar continuidad a las auditorías. Con el cambio de Gobierno, y la consecuente sustitución del titular de la cartera, la iniciativa dejó de contar con el apoyo de las autoridades.

Fuente: Elaboración propia con base en Fallas, 2006.

los controles de campo, lo que impidió la supervisión de calidad de las obras financiadas (Programa Estado de la Nación, 2003).

Después de más de dieciocho años de utilizar este mecanismo, se ha desarrollado en el país un número importante de comunidades que tienen como característica común haber sido proyectos financiados con el bono familiar de la vivienda (BFV). La cantidad de soluciones habitacionales ha provocado un crecimiento urbanístico en regiones de alta densidad de población, muchas veces no planificado, como es el caso de la Gran Área Metropolitana (GAM). Algunos proyectos se dieron por concluidos sin contar con la totalidad de los servicios básicos, en tanto que otros, con su presencia, provocaron una saturación de los mismos. La calidad del espacio interior y exterior muchas veces ha sido discutida y criticada por sus consecuencias sobre la calidad de vida de las personas, la salud pública y la seguridad ciudadana. Dentro de la amplia gama de proyectos de vivienda existentes, algunos han logrado, según criterio de expertos, un “éxito urbanístico”. Otros proyectos, por diversas razones, no han alcanzado ese nivel. En la actualidad se desconocen los factores asociados a los entornos familiares y comunitarios que explican el éxito o fracaso de los proyectos habitacionales desarrollados mediante el BFV y los costos que implica para las familias beneficiarias vivir en ellos. Ante este vacío, y como insumo para el presente Informe, se propuso elaborar una investigación especial de carácter exploratorio, que aportara elementos en esta línea y cuyo objetivo principal fuera identificar y analizar los factores familiares y comunitarios que han contribuido o no al desarrollo de proyectos habitacionales exitosos subsidiados por el Estado, en una muestra de proyectos seleccionados de la GAM.

El estudio, realizado por FUPROVI, utilizó la metodología de “sitios centinela”, que combina técnicas cuantitativas como censos de población, con técnicas cualitativas como el trabajo con grupos focales, entrevistas a informantes clave y el juicio grupal ponderado (consúltese

el Anexo Metodológico). Se investigaron ocho comunidades de la GAM creadas con el BFV durante el período 1987-2004. En estos ocho proyectos reside en el 2006 un total de 1.829 familias, de las cuales se seleccionó una muestra de 585. Los proyectos fueron a su vez divididos en dos grupos: uno denominado “proyectos de éxito” y otro “proyectos de no éxito”, con el fin de realizar un análisis comparativo. Se consideró que un proyecto era exitoso cuando reunía las siguientes condiciones: estado general de las viviendas catalogado como bueno, con ampliaciones o mejoras, existencia de una organización para la consolidación del barrio y la formación de una comunidad, buen estado de la infraestructura y las zonas verdes, buena gestión en servicios básicos, percepción de seguridad ciudadana en el proyecto y cuidado del medio ambiente⁴⁰.

Una primera interrogante investigada fue si un número mayor de familias que vivían en proyectos exitosos mostraba satisfacción por su vivienda, en comparación con familias que habitaban en proyectos no exitosos. La investigación confirmó la validez de los criterios definidos previamente y agregó nuevas variables asociadas al perfil de éxito, tanto del ámbito familiar como del entorno comunitario. En el primer ámbito la variable más significativa fue, como se mencionó, el grado de satisfacción de las familias con la calidad de su vivienda; el mayor porcentaje de personas satisfechas se registró en los proyectos exitosos, 64,4%, frente a 39,8% de los residentes en proyectos no exitosos. De igual modo, la proporción de familias satisfechas fue mayor en el grupo de los proyectos exitosos en cada uno de los otros ámbitos explorados: servicios básicos de la vivienda -especialmente electricidad, agua potable y servicios sanitarios (cloacas o tanque séptico)- y servicios comunitarios, como vías de acceso, iluminación pública, servicios de salud del primer nivel de atención (EBAIS), recolección de basura, teléfonos públicos, áreas verdes, recreativas y seguridad comunitaria.

Un segundo aspecto que indagó el estudio fue la existencia de elementos de política pública asociados al

perfil de los proyectos exitosos. Sobre este punto se obtuvieron dos hallazgos importantes. Por una parte, se determinó que promover la participación de las familias en el desarrollo de la infraestructura en los proyectos y en obras comunales post-construcción es un factor relevante para el éxito de las iniciativas, incluso más que la modalidad de financiamiento habitacional o la autoconstrucción de la vivienda⁴¹. Este resultado tiene implicaciones directas para la política de vivienda, en el sentido de que no se trata simplemente de entregarle a las personas el subsidio, sino de hacerlas partícipes y co-responsables de su desarrollo. Por otra, se constató que no es cualquier tipo de participación la que está asociada al éxito de los proyectos, es aquella que se genera alrededor de objetivos comunes o colectivos.

El trabajo con líderes de las comunidades estudiadas, efectuado mediante la técnica de juicio grupal ponderado, permitió agregar otros factores importantes de considerar en el diseño de políticas públicas, tales como evitar el “clientelismo” político en el otorgamiento del BFV, girarlo directamente a los beneficiarios (sin intermediarios), realizar buenos estudios socioeconómicos de las familias y agilizar la entrega misma del subsidio.

Un tercer aspecto de interés fue determinar si existían mayores costos personales o comunales para las familias que vivían en proyectos no exitosos, que para las residentes en proyectos exitosos. Se concluyó que sí hay costos adicionales importantes. En primer lugar, las familias que viven en proyectos no exitosos tienen que invertir más que las otras en casas que no les satisfacen. Tal como se observa en cuadro 2.7, las viviendas de esos proyectos están mucho más deterioradas, por lo que es mayor el porcentaje de familias que tienen que destinar recursos a mejorarlas. Un ejemplo de ello es la construcción de un segundo piso, que ha sido realizada por un 15,9% de las familias de proyectos no exitosos, en comparación con un 5,7% de las familias de proyectos exitosos.

En el ámbito comunal, si bien en ambos tipos de proyectos se trata de comunidades pobres que comparten

problemas de inseguridad y violencia, la investigación reveló que en los proyectos no exitosos más familias perciben su comunidad como un entorno urbano inseguro y de menor calidad (32,1%), que las familias de proyectos exitosos (11,4%) (cuadro 2.8).

Finalmente, se procuró determinar si las diferencias entre los proyectos de éxito y no éxito estaban asociadas a características socioeconómicas de las personas que residen en ellos (ingreso, empleo). Los hallazgos no fueron suficientes para llegar a conclusiones definitivas. Aunque se encontró que los habitantes de proyectos no exitosos parecían estar atravesando situaciones más difíciles en cuanto a ingresos y empleo, ello no permitió establecer diferencias claras con respecto a las otras comunidades. Para tal efecto sería necesario contar con datos sobre la condición de las familias antes de incorporarse a los proyectos. Lo que sí quedó claro es que las familias de proyectos exitosos valoran más sus casas y vecindarios y participan más en el desarrollo de sus comunidades.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **VIVIENDA Y FACTORES QUE DETERMINAN EL ÉXITO O NO ÉXITO DE PROYECTOS HABITACIONALES CREADOS MEDIANTE EL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA**

Véase FUPROVI, 2006a y 2006b en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso a un ingreso digno

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual son parte. Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que las personas tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. El ingreso puede ser monetario o no monetario. En el caso costarricense, el ingreso laboral es el más importante para los hogares; además de 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, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios como educación y salud, realizando

CUADRO 2.7

Estado de las paredes, pisos y techos de las viviendas, por condición de éxito del proyecto habitacional. 2006

Característica de análisis	Condición del proyecto urbanístico construido con BFV			
	Éxito		No éxito	
	Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
Total	264	100,0	321	100,0
Estado de las paredes externas				
Bueno	173	65,5	108	33,7
Regular	74	28,1	142	44,2
Malo	17	6,4	71	22,1
Estado del piso				
Bueno	130	49,2	93	29,0
Regular	85	32,2	94	29,3
Malo	49	18,6	134	41,7
Estado del techo				
Bueno	198	75,0	118	36,8
Regular	48	18,2	132	41,1
Malo	18	6,8	71	22,1

Fuente: FUPROVI, 2006a.

CUADRO 2.8

Percepción de las familias en cuanto a la seguridad de su barrio, según condición de éxito del proyecto habitacional. 2006

Variables referidas a la seguridad ciudadana	Condición del proyecto urbanístico construido con BFV			
	Éxito		No éxito	
	Viviendas	Porcentaje	Viviendas	Porcentaje
Total	264	100,0	321	100,0
Percepción de seguridad en el barrio				
Muy seguro	48	18,2	9	2,8
Seguro	117	44,3	104	32,4
Algo inseguro	69	26,1	105	32,7
Muy inseguro	30	11,4	103	32,1
Existencia de zonas peligrosas en el barrio				
Sí	134	50,8	274	85,4
No	130	49,2	47	14,6
Robo en el barrio a integrantes del hogar en el último año				
Sí	22	8,3	48	15,0
No	242	91,7	273	85,0

Fuente: FUPROVI, 2006a.

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. En este apartado se analizan las principales tendencias del país en lo que se refiere al acceso de las personas a un ingreso digno, obtenido

ya sea de manera autónoma por medio de los ingresos laborales, o de modo colectivo a través de la inversión social, que en Costa Rica constituye un aporte cercano a un salario mínimo para cada hogar. El hallazgo más relevante en este contexto es la reducción que ya por más de tres años muestran el ingreso promedio de los ocupados y la inversión social, tal como se observa en el gráfico 2.5.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), el ingreso promedio de los hogares aumentó en 2,8% entre 2004 y 2005 y un 3,8% en términos per cápita. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los resultados de la EHPM del 2005 se vieron afectados por una mejor captación del empleo. Así, aunque el ingreso promedio de los ocupados cayó en 3,7%, el ingreso promedio de los hogares se incrementó, principalmente por el crecimiento en el número de perceptores de ingreso dentro de los hogares, que pasó de 1,44 a 1,51, es decir, registro un aumento de 4,9% (véase recuadro 2.4, más adelante).

Cae el ingreso promedio de los ocupados, por tercer año consecutivo

En el 2005 la remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) volvió a caer en términos reales, esta vez en 3,7% respecto del año anterior (en el 2004 se había reducido en 5,8% en relación con el 2003). Por sector de ocupación el descenso del 2005 se dio en todos los sectores: 5,4% en el informal, 1,6% en el formal y 1,5% en el agropecuario.

Con esta fuerte caída, en el 2005 los ingresos promedio del sector informal fueron similares a los de 1992, los del formal igualaron los niveles previos a 1998 y los agropecuarios, aunque menores, no fueron significativamente distintos a los observados desde 2002. Estos resultados se vieron en parte afectados por el incremento en la ocupación, principalmente informal (servicio doméstico), pero ello no invalida la percepción general de que en los años 2004 y 2005 se dio un fuerte retroceso en materia de ingresos laborales. El menor impacto de esa situación sobre la pobreza está muy relacionado con el aumento en el número de perceptores en los hogares.

Otra dimensión importante que se ha estudiado en el *Informe Estado de la Nación* es la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados. La calificación se aproxima mediante el nivel educativo, y se consideran calificados aquellos ocupados

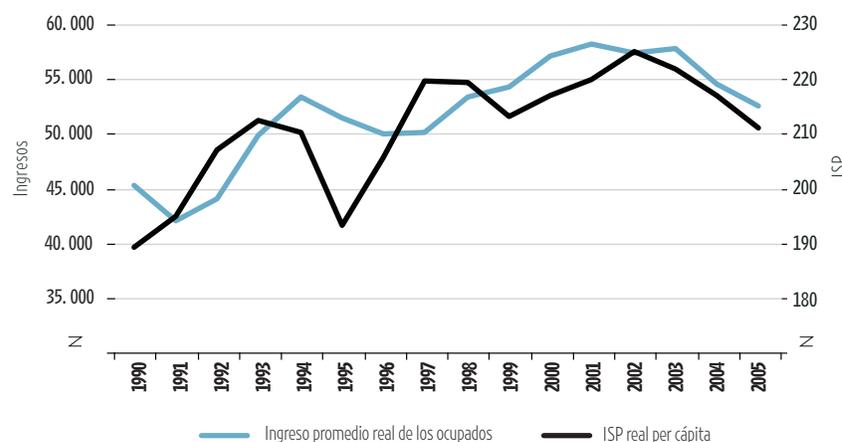
que tienen educación secundaria completa o más (los demás se catalogan como no calificados). En el caso de los trabajadores calificados, su ingreso laboral promedio cayó en el 2005 por cuarto año consecutivo, esta vez en 3,9%, para ubicarse en un valor similar al prevaleciente en 1997 (gráfico 2.6).

Por su parte, el ingreso laboral promedio de los ocupados no calificados continuó una larga y lenta tendencia a la baja, que se inició en el 2001 y que solo se vio interrumpida por un pequeño incremento en el 2003. En el 2005 la reducción fue de 2,6% con respecto al año anterior.

GRAFICO 2.5

Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona^{a/}

(ingresos en colones de enero de 1995 e ISP en colones de 2000)



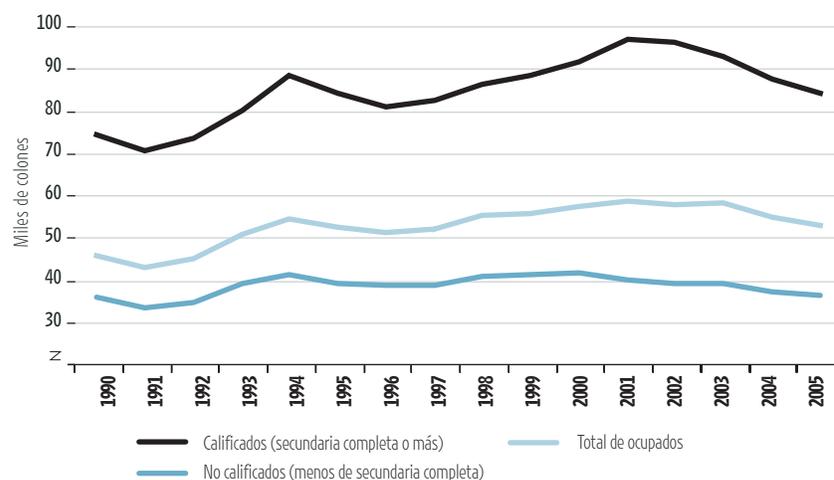
a/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y la STAP.

GRAFICO 2.6

Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, según calificación del trabajador

(miles de colones de enero de 1995)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2006, con base en las EHPM, INEC.

Estos resultados son consistentes con el comportamiento del índice de salarios mínimos reales, que mostró un ínfimo aumento de 0,3 al pasar de 112,8 en el 2004 a 113,1 en el 2005, después de mostrar una significativa reducción entre 2003 y 2004, de 1,9, y una situación de estancamiento en los cinco años previos al 2003.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INGRESOS Y EMPLEO

Véase Sauma, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

**Continúa la reducción
de la inversión social
por tercer año consecutivo**

Tal como se ha señalado en informes anteriores, durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006).

A partir del decenio del 2000, la ISP total se desaceleró primero y luego se contrajo en términos reales en los últimos dos años, sin que se llegue a revertir aún la tendencia al alza iniciada en 1991. Para el 2005 la ISP resulta un 48% superior a la de 1980 y un 59% mayor que la de 1990, con un crecimiento medio anual real de 1,6% entre 1980

y 2005, y de 3,1% a partir de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2005 representó el 18% del PIB y el 78% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años. No obstante lo anterior, y aunque la prioridad

fiscal (como porcentaje del gasto), luego de recuperar los niveles de inicios de los años ochenta, tiende a mantenerse, la comparación con la producción nacional (como porcentaje del PIB) muestra una ISP que recupera los niveles pre-crisis del año 2002, y a partir de ahí empieza nuevamente a perder prioridad macroeconómica (gráfico 2.7).

RECUADRO 2.3

Principales tendencias de los ingresos de los hogares entre 1988 y 2004

La disponibilidad de información detallada sobre la composición de los ingresos y gastos de los hogares, luego de dieciséis años de no realizarse la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), permite identificar algunas variaciones importantes en la composición de los ingresos⁴². Como se aprecia en el cuadro 2.9, el ingreso promedio de los hogares creció un 33% entre 1988 y 2004, con incrementos mayores al promedio en los rubros de "otros ingresos" (67,5%) y menores en los ingresos laborales (26,3%). En estos últimos, el aumento más significativo, de 28,4%, se presentó entre los asalariados, mientras que entre los trabajadores independientes fue de 20,6%.

Como resultado de esos incrementos diferenciados, la participación de los

"otros ingresos" aumentó de 16,4% del ingreso total a 20,6% (cuadro 2.9), en tanto que el peso de los ingresos laborales pasó de 83,6% a 79,4%. Al comparar este último porcentaje con el que arroja la Encuesta de Hogares, es claro que la ENIG mide mejor los "otros ingresos". Entre estos últimos, el mayor incremento se dio en los alquileres y rentas de la propiedad. El tamaño promedio de los hogares varió, de 4,6 miembros en 1988, a 3,7 miembros en el 2004. Por ello, el ingreso per cápita de los hogares pasó de 59.044 colones comparables en 1988, a 97.327 colones en el 2004, para un incremento de 64,8%.

Fuente: Sauma, 2006.

CUADRO 2.9

Ingreso promedio mensual de los hogares, por fuentes. 1988 y 2004

(millones de colones y porcentajes)

	Monto mensual		2004	Incremento real (%)	Estructura relativa (%)	
	1988	2004			1988	2004
	Colones corrientes	Colones comparables ^{a/}				
Ingreso total de los hogares	28.071	270.885	360.337	33,0	100,0	100,0
Ingresos laborales	23.473	226.514	286.014	26,3	83,6	79,4
Salarios ^{b/}	17.137	165.375	212.269	28,4	61,0	58,9
Renta por trabajo independiente ^{b/}	6.336	61.140	73.745	20,6	22,6	20,5
Otros ingresos	4.598	44.370	74.322	67,5	16,4	20,6
Alquileres y renta de la propiedad	944	9.107	19.059	109,3	3,4	5,3
Transferencias	2.702	26.075	38.305	46,9	9,6	10,6
Otros ingresos	952	9.188	16.958	84,6	3,4	4,7

a/ El valor promedio del IPC de noviembre de 1987 a noviembre de 1988 fue de 31,30, mientras el promedio para abril de 2004 a abril de 2005 fue de 302,10, por lo que el factor de ajuste utilizado fue 9,65.

b/ Incluye ingresos monetarios y en especie (autosuministro en el caso de los trabajadores independientes).

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

El crecimiento real observado en la ISP es insuficiente para responder al crecimiento de la población, de modo que en el 2005 la inversión social por habitante resulta un 21% menor que la existente veinticuatro años atrás. Esta inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, a pesar de la recuperación a mediados de la década, y una leve tendencia alcista durante los noventa y los inicios del 2000, con caídas coyunturales en 1995 y 1999. Sin embargo, este crecimiento no alcanza para recuperar lo perdido. Ello se torna más dramático si se tiene presente que en los últimos tres años se observa una contracción real acumulada del 6,3% en la ISP por habitante (gráfico 2.7).

Dado que la medición de la pobreza no contempla la ISP, ambos indicadores deben verse como complementarios, de modo de que si aumenta la incidencia de la pobreza y se reduce la ISP por habitante, como sucedió en el 2004, se está en presencia de un incremento de la incidencia y la intensidad real de la pobreza, pues el aumento de este fenómeno (reducción de ingresos reales) es acompañado por un menor acceso a servicios sociales o una oferta de servicios de menor valor o calidad (reducción del ingreso social). Cabe señalar que el cambio en la inversión social por habitante tiende a ser más coincidente con el crecimiento económico, como refleja un coeficiente de correlación de 0,39, de manera que, a mayor crecimiento económico, mayores opciones de aumentar la ISP, pero el nivel de la ISP por habitante también muestra una alta correlación positiva con el déficit fiscal (0,46), de modo que la expansión de la ISP se da en contextos de un mayor desequilibrio fiscal, y de ahí su alta vulnerabilidad y su limitada sostenibilidad financiera (Trejos, 2006).

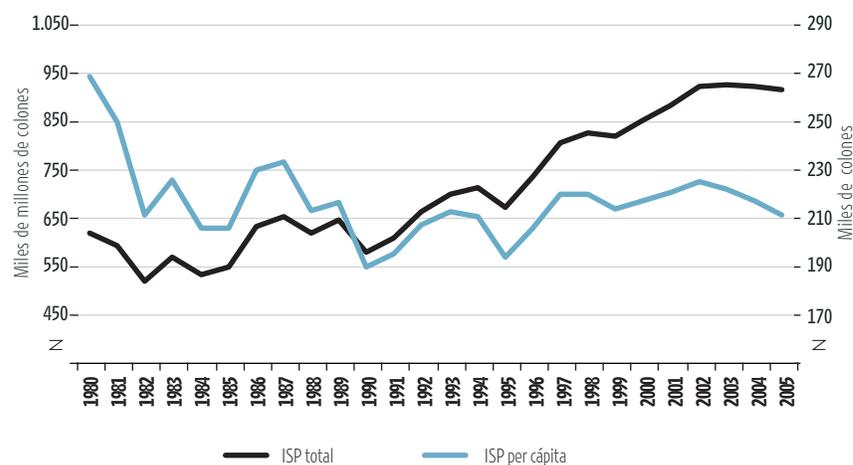
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
Véase Trejos, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Acceso a una vida libre de amenazas

Desenvolverse en un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial es una condición básica para

GRAFICO 2.7

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



Fuente: Trejos, 2006, con datos de la STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

que las personas puedan desarrollar sus capacidades, aprovechar las oportunidades y vivir la vida que valoran. Este derecho fundamental ha experimentado retrocesos y hoy la sociedad costarricense es más violenta que veinte años atrás. En el último quinquenio no se han dado cambios sustanciales en las tendencias reseñadas en el Décimo Informe, y se mantiene la preocupación por el incremento de los delitos contra la vida, entre los cuales destacan los homicidios dolosos y los culposos, especialmente estos últimos, cuya tasa de víctimas duplica la del homicidio doloso. Además estos delitos se caracterizan por estar asociados a muertes en accidentes de tránsito, que tienen un peso relativo sobre el total de fallecimientos superior al 90%, según las estadísticas judiciales. En el 2004 la tasa de víctimas que fallecieron en un accidente vehicular (incluyendo motocicletas y bicicletas) fue de 14,8 por cada cien mil habitantes, aunque se redujo con respecto al año 2001, cuando fue de 17,5.

En las muertes violentas dos modalidades siguen siendo particularmente inquietantes: las muertes por violencia doméstica (véase sección sobre brechas de género, más adelante) y los suicidios, cuya incidencia presentaba un comportamiento similar al del homicidio doloso hasta el 2000, pero que a partir de

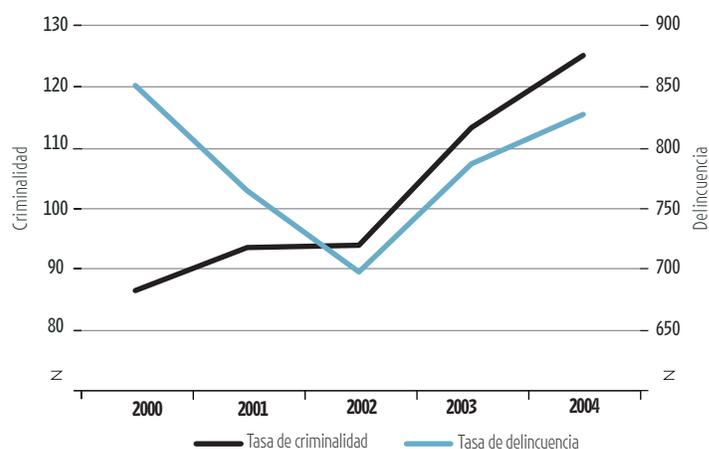
esa fecha comenzó a aumentar y alcanzó su máximo histórico en el 2003, con una tasa de 7,9 por cien mil habitantes, que incluso superó a la tasa de homicidios dolosos. Las principales causas asociadas a este fenómeno siguen siendo problemas conyugales, pasionales, económicos, familiares y de salud.

Desde el año 2000 dos indicadores muestran ascensos importantes: la tasa de criminalidad y la tasa de delincuencia. El primero es un indicador construido a partir de nueve tipos de delitos, cuya característica principal es la amenaza a la integridad física de las personas, y que para el 2004 alcanzó la cifra de 122,7 transgresiones por cada cien mil habitantes. La delincuencia, contrario a la criminalidad, está enfocada al perjuicio económico material de las personas más que a su integridad física; su tasa es todavía más alta, como se observa en el gráfico 2.8.

La inseguridad ciudadana sigue siendo percibida como un problema de primer orden por las y los costarricenses, aunque cuando se les pregunta a nivel local esa sensación disminuye de manera notable. Este hallazgo coincide con los resultados publicados recientemente por el PNUD (2006), en un informe dedicado específicamente al tema de la violencia, con un tratamiento exhaustivo. Algunos de los hallazgos

GRAFICO 2.8

Tasas de criminalidad^{a/} y delincuencia^{b/} (por 100.000 habitantes)



a/ Incluye los delitos de homicidio doloso y su tentativa, violación y su tentativa, abuso sexual, secuestro extorsivo, tráfico de menores y mujeres, rapto y relación sexual con menor de edad.

b/ Incluye los delitos de robo, hurto, estafa, extorsión, proxenetismo, tráfico y venta de drogas y lavado de dinero.

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

relevantes de ese trabajo se resumen a continuación:

- Los niveles de violencia patrimonial en Costa Rica continúan siendo bajos en el contexto latinoamericano, aunque muy superiores a los de los países industrializados. En otras modalidades de violencia, la victimización no muestra mayores diferencias con respecto a las naciones desarrolladas.
- La probabilidad que las personas atribuyen al acaecimiento de diversos hechos de violencia en Costa Rica tiende a ser muy superior a la probabilidad real de experimentarlos.
- La jerarquización de los riesgos percibidos coincide con la distribución de la victimización. Los riesgos percibidos son, en general, considerablemente más altos en la dimensión patrimonial que en las dimensiones física, emocional y sexual.
- La sensación de inseguridad no solo es resultado del aumento de los hechos delictivos, sino también del incremento de la oferta mediática en

materia de sucesos y el surgimiento de espacios, sobre todo televisivos, dedicados a estos temas.

- Las modalidades de delictividad y la violencia no se distribuyen uniformemente en todo el territorio. El cálculo del índice de seguridad cantonal (ISC) permite observar que los problemas más graves de victimización están concentrados geográficamente. En los últimos veinticinco años han empeorado las cifras en la mayoría de los cantones, particularmente en los del Área Metropolitana. No obstante, en la mayor parte del territorio nacional los problemas objetivos de inseguridad son bajos o, a lo sumo, moderadamente serios (en este territorio residen ocho de cada diez habitantes). La inclusión de la (in)seguridad ciudadana en la medición del desarrollo humano a escala cantonal genera cambios muy visibles en los índices, y verdaderamente dramáticos en el orden de los cantones. Los resultados del ajuste del IDH por niveles de victimización tienden a beneficiar de manera ostensible a pequeños cantones rurales y a castigar con severidad a casi todos los cantones del Área Metropolitana

- El crecimiento de la tasa de homicidios en las dos últimas décadas está asociado al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. La tasa de robos, especialmente, se relaciona en forma directa con el desempleo y los subempleos y también, en menor grado, con la pobreza.

- Los costos económicos de la violencia alcanzan un mínimo de un 3,6% del PIB (246.148 millones de colones). Esta cifra es baja en el contexto latinoamericano, pero representa más de la mitad de lo que el país invierte en educación pública.

- Los grados de satisfacción con la democracia son menores entre quienes han sufrido un hecho de violencia, y caen notoria y sistemáticamente conforme aumenta la percepción de inseguridad. La preferencia por la democracia como sistema de gobierno sufre también una merma ostensible a medida que se incrementa el temor (PNUD, 2006).

Desigualdad y pobreza

Atender la pobreza y la desigualdad es crucial para el desarrollo humano. En el caso de la pobreza, porque es una condición que priva a las personas de la posibilidad de desarrollar sus capacidades, al excluirlas de la vida social e impedirles participar en la comunidad, o lo que es lo mismo, interactuar libremente con las otras personas. “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontados” (Sen, 1999). A su vez, la desigualdad afecta el desarrollo humano por varias razones: en primer lugar porque incide de manera directa en lo que la gente está en condiciones de ser o hacer; las desigualdades que surgen por factores externos como el lugar de nacimiento, el género, la edad o el origen étnico, afectan el acceso a las oportunidades. En segundo lugar, el aumento de las desigualdades puede volver demasiado lento y traumático el acceso de las personas a las oportunidades y derechos para vivir la vida que valoran. En tercer lugar, la existencia

de desigualdades extremas debilita la democracia y sus instituciones, al reflejar disparidades en el poder político, y en cuarto lugar, la desigualdad no ayuda a reducir la pobreza, ni a incrementar el crecimiento económico. Un número creciente de personas pobres implica que existe un contingente de población en aumento que, aparte de no recibir los beneficios del crecimiento económico, no puede contribuir a él. En una sociedad como la costarricense, caracterizada por la escasa dotación de factores productivos, invertir en su gente, para brindarle buenas condiciones de salud, educación, empleo e ingresos, es la mejor forma de crear una base que tienda a la equidad y contribuya al crecimiento económico futuro.

En esta sección se da seguimiento a los principales indicadores del país en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas importantes en el acceso a las oportunidades. Tres hallazgos destacan en este apartado: el primero es que, en el mediano plazo, los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos ofrecen evidencia de que la sociedad costarricense es hoy más desigual que hace veinte años. En segundo lugar, las mediciones de corto plazo de la desigualdad, aunque presentan oscilaciones de un año a otro, en general no alteran la tendencia de largo plazo señalada. En tercer lugar, en los últimos años la medición de corto plazo muestra una mejora en la equidad que, lejos de tener por base una situación positiva, expresa por el contrario un hecho preocupante: las brechas se están cerrando porque la desmejora en el ingreso ya alcanza a los sectores profesionales medios, cuyos ingresos tienden a decaer y a acercarse a los niveles más bajos.

Crece la desigualdad del ingreso en los últimos veinte años

El desarrollo humano requiere mecanismos redistributivos de la riqueza, de manera que el acceso a las oportunidades sea generalizado para todas las personas. Tradicionalmente, el *Informe Estado de la Nación* ha aproximado esta aspiración mediante estimaciones del grado de concentración en la distribución

del ingreso. En esta edición se incorporan dos fuentes de información para medir la desigualdad: por un lado están los datos de las Encuestas de Hogares (EHPM), que se han utilizado anualmente y que permiten hacer análisis de tendencias de corto plazo, y por otro lado está la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), que se realizó en el 2004, dieciséis años después de que se efectuara la última medición de este tipo en el país⁴³.

Los resultados de la ENIG 2004 confirman la tendencia de aumento en la desigualdad o concentración de los ingresos que se ha venido señalando en este Informe. El cuadro 2.10 contiene los principales indicadores de desigualdad calculados a partir de la ENIG de 1988 y de 2004, pero además del ordenamiento de los hogares según su ingreso per cápita (como habitualmente se hace en este capítulo), se incluye el ordenamiento según el ingreso familiar total. En ambos casos el fuerte aumento en la desigualdad se refleja en un incremento de 0,1 o más en el coeficiente de Gini.

Cuando los hogares se ordenan según su ingreso total, las desigualdades son bastante elevadas y la diferencia entre el ingreso de los hogares del primero y el último decil alcanza una magnitud de 45,8 veces. En el ordenamiento según ingreso per cápita las desigualdades son aún mayores que las reflejadas por las EHPM, situación que se visualiza tanto en las relaciones de ingreso entre deciles y quintiles, como en el coeficiente de Gini.

El cuadro 2.11 muestra la variación en los ingresos promedio de los deciles de hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita, para cada uno de los años considerados. El fuerte aumento en la desigualdad que allí se observa se explica tanto porque los ingresos medios para los hogares que conformaron los primeros deciles en el 2004 son significativamente menores que los registrados por los hogares de 1988, como por la situación contraria en el noveno decil, y especialmente en el décimo, pues el ingreso promedio de los hogares considerados en el 2004 supera en un 84,8% al de los hogares de 1988 (en términos reales).

Además de las tendencias generales mencionadas, un aspecto de interés para este capítulo es tratar de identificar de manera más precisa los factores que dan cuenta del aumento de la desigualdad entre 1988 y 2004. Para tal efecto una pregunta inicial que surge es: ¿qué le pasó a los grupos extremos de la distribución respecto a una serie de factores que permiten explicar la ampliación de las distancias? Un análisis preliminar en esta línea se ofrece a continuación.

Al considerar los cambios en el crecimiento real de los ingresos de los hogares por fuente de ingreso, se observa que entre 1988 y 2004 los ingresos por trabajo asalariado⁴⁴ crecieron un 29%, los de trabajo independiente⁴⁵ un 21,2%, las transferencias en dinero⁴⁶ un 47,6%, los correspondientes a alquiler⁴⁷ y renta de la propiedad⁴⁸ un 110,3% y los “otros ingresos” un 85,5%.

CUADRO 2.10

Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar. ENIG 1988 y 2004

	X/I decil ^{a/}	V/I quintil ^{b/}	Coefficiente de Gini ^{c/}
Ordenados según ingreso per cápita			
1988	12,4	6,8	0,356
2004	28,4	13,3	0,474
Ordenados según ingreso total			
1988	20,3	10,3	0,421
2004	45,8	18,7	0,521

a/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero.

b/ Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero.

c/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar, calculado según deciles de ingreso per cápita, e ingreso total.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

El incremento de las brechas de ingreso entre pobres y ricos en el período de referencia se explica porque el ingreso promedio de los hogares del primer quintil que provienen del trabajo asalariado cayó en términos reales en -14,9%, mientras que para el quinto quintil aumentó en 59,7%. Se suma a esto el hecho que el ingreso promedio de los hogares pobres (primer quintil) que se obtiene de lo que en la ENIG se denomina “trabajo independiente informal” cayó en términos reales en -54,8%, en tanto que el mismo ingreso de los hogares del quinto quintil creció un 77,7%.

En términos de la tasa promedio de crecimiento anual, los ingresos de los más pobres experimentaron un descenso de casi un 1% real por año en los dieciséis años considerados, mientras que los ingresos de los ricos tuvieron un incremento de poco más del 3% anual en el mismo período. En conclusión, el aumento de la brecha de ingresos entre pobres y ricos en el largo plazo se expresa por el deterioro que sufrieron los pobres.

Por otra parte, si se observan los cambios en la importancia relativa de las fuentes de ingreso por quintiles, es claro que el trabajo asalariado se mantiene como la fuente principal (gráfico 2.9). En el primer quintil la recomposición en materia de fuentes se da fundamentalmente con el trabajo informal, en tanto que para el quinto quintil baja un poco la importancia el trabajo asalariado y ganan peso relativo los ingresos obtenidos por concepto de alquileres y rentas.

Un aspecto que llama la atención, y que requiere mayor análisis, es el incremento que experimentaron los ingresos de los hogares más pobres por concepto de transferencias de dinero, las cuales pasaron de representar un 10,4% del total de ingresos en 1988, a un 21,4% en el 2004, para un crecimiento anual de 3,6%.

Desagregando la información por fuente de ingreso, los datos indican que el ingreso per cápita obtenido por el quintil más rico por concepto de trabajo asalariado era 9,4 veces mayor que el ingreso del quintil más pobre en 1988; para el 2004 esta relación se duplicó,

CUADRO 2.11

Ingreso promedio de los hogares, por decil del hogar^{a/}. 1988 y 2004

Decil del hogar ^{a/}	1988		2004	Diferencia (%)
	Colones corrientes	Colones comparables ^{b/}		
Todos los hogares	28.071	270.885	360.337	33,0
I	6.119	59.046	47.502	-19,6
II	11.619	112.119	99.304	-11,4
III	15.185	146.539	134.352	-8,3
IV	17.993	173.636	175.735	1,2
V	19.940	192.420	203.716	5,9
VI	25.081	242.033	266.742	10,2
VII	28.658	276.549	322.993	16,8
VIII	35.346	341.084	407.025	19,3
IX	45.030	434.540	595.511	37,0
X	75.730	730.797	1.350.369	84,8

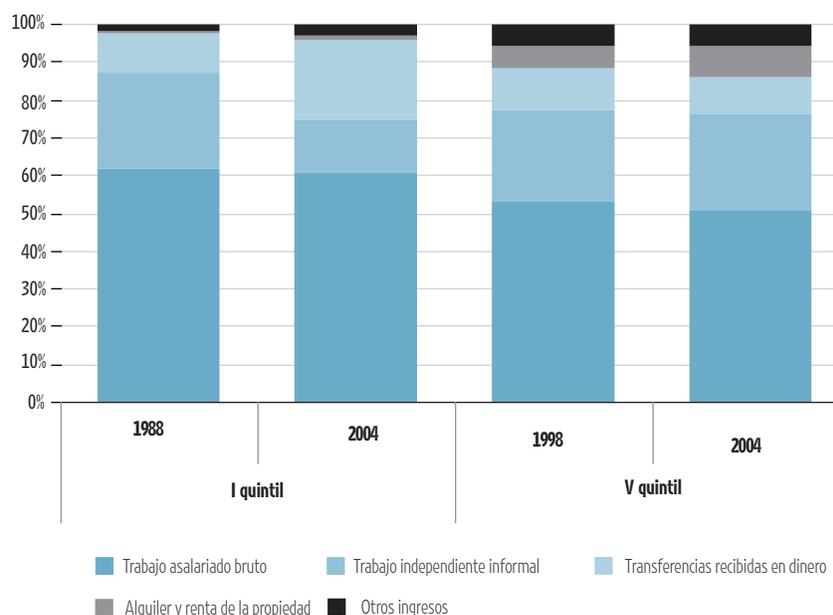
a/ En orden creciente, según su ingreso familiar per cápita.

b/ El valor promedio del IPC de noviembre de 1988 fue de 31,30, mientras el promedio para abril de 2004 a abril de 2005 fue de 302,10, por lo que el factor de ajuste utilizado fue 9,65.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la ENIG 1988 y 2004, INEC.

GRAFICO 2.9

Distribución relativa del ingreso per cápita de los hogares, por fuente, según quintil de ingreso per cápita



Fuente: INEC, 2006a.

pues pasó a ser de 16,5 veces. Una brecha aun más amplia se observa en el caso de el ingreso per cápita recibido por el quintil más rico por concepto de trabajo independiente, el cual era 10,3 veces mayor que el ingreso del quintil

más pobre en 1988 y pasó a ser 38 veces más alto en el 2004. Una situación similar se dio en los ingresos obtenidos por concepto de alquiler y renta de propiedad: los ingresos del quintil más rico, 72,9 veces el ingreso del quintil más

pobre en 1988, alcanzaron una relación de 100,2 veces en el 2004. La ampliación de estas brechas está asociada al cambio en la composición de los ingresos comentados anteriormente.

En resumen, con base en la información de la ENIG puede afirmarse que, entre 1988 y 2004, el aumento de las brechas en materia de ingresos entre pobres y ricos se explica principalmente por los siguientes factores:

- Los ingresos de los más pobres experimentaron un importante deterioro, en tanto que los de los más ricos crecieron.
- La brecha en la escolaridad promedio de las personas de 15 o más años de edad se duplicó entre los extremos del ingreso: en el quinto quintil alcanza 12,1 años, en contraste con los 5,2 años promedio de los miembros del primer quintil (gráfico 2.10).
- El número promedio de personas por hogar es más bajo en el quinto quintil (2,9) que en el primero (4,4). En cuanto al número de perceptores de ingreso por hogar, mientras en el quintil más pobre el 41,9% de los hogares tiene solo uno, en el quintil de mayores ingresos esa relación baja al 32,9%.
- Otro elemento importante fue el crecimiento de los hogares con jefatura femenina en el quintil más pobre, que no fue acompañado por mayores ingresos, ya que estos se redujeron en 1,7%. En cambio, en el quintil más rico el crecimiento de la jefatura femenina fue menor y sí se registró un aumento en el ingreso (54,1%).

Comportamiento de la desigualdad en el período reciente

Como se comentó al inicio de esta sección, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a la desigualdad en la distribución del ingreso a partir de la información anual sobre ingresos captada por medio de la Encuesta de Hogares, la cual ofrece la posibilidad de hacer un análisis de tendencia anual,

aun teniendo en cuenta sus dificultades para recabar datos acerca de los ingresos del decil más rico de la población. Utilizando el coeficiente de Gini se ha determinado que, a partir de 1998, se inició en el país un período de aumento en la desigualdad que alcanzó su máximo nivel en el 2001. En los años siguientes la desigualdad se redujo paulatinamente, pero en el 2005 todavía exhibió valores por encima del 0,400 registrado en 1999. La disminución de la desigualdad en el 2005 respecto del 2004 se refleja en otros indicadores, pues la relación de ingresos entre los

hogares del décimo decil y los del primero pasó de 20,7 veces a 18,3, y en el caso del quinto quintil con respecto al primero, de 10,2 a 9,5. En ambos casos, los valores del 2005 son los más bajos desde el año 2000.

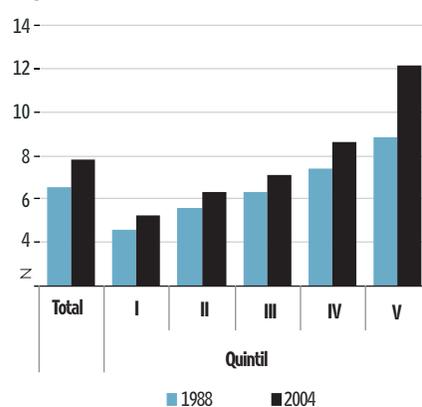
En el 2005 el ingreso promedio de los hogares aumentó en términos reales en 2,8%. El incremento se presentó en los deciles primero a noveno y, en términos generales, se redujo a medida que aumenta el nivel de ingreso. En cambio, el ingreso promedio de los hogares del décimo decil volvió a caer en términos reales, por cuarto año consecutivo, esta vez en 1,5%, una cifra bastante menor que el 9,2% del año previo, pero que representa una disminución total de 12,6% con respecto al ingreso promedio del 2001. El gráfico 2.11 ilustra esa situación.

En el Undécimo Informe se destacó que el comportamiento de la desigualdad era determinado principalmente por lo que sucedía en el décimo decil, y que la reducción en la desigualdad a partir del año 2002 se debía en gran medida a la caída en los ingresos reales de los hogares relativamente más ricos. Esta situación se mantiene, pues aunque los ingresos de los deciles del primero a noveno aumentaron en el 2005, la reducción de la desigualdad se explica sobre todo por la tendencia a la disminución que muestran los ingresos del décimo decil desde el 2002. El análisis del perfil de los hogares de este último decil indica que en ellos buena parte de los ocupados son asalariados (públicos en muchos casos) calificados, lo cual incide de manera directa sobre el comportamiento de los ingresos, pero también deja claro que la EHPM no mide en forma adecuada los ingresos de los más ricos (que tienen fuertes rentas independientes, dividendos y otros) (Sauma, 2006).

Dos aspectos son importantes aquí. En primer lugar, la caída en los ingresos del décimo decil definitivamente está asociada a la reducción, por cuarto año consecutivo, en el ingreso laboral promedio de los trabajadores calificados, a la cual se hizo referencia, dado que estos trabajadores se ubican en gran medida en ese decil. En segundo lugar, dando por un hecho que los

GRAFICO 2.10

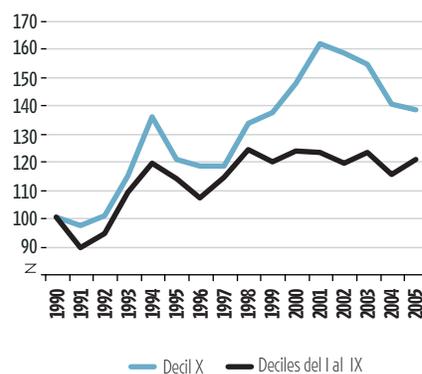
Años de escolaridad promedio en la población de 15 años y más



Fuente: INEC, 2006a.

GRAFICO 2.11

Evolución del índice de ingreso promedio real de los hogares, según deciles (base 1990=100)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

ingresos de los más ricos no están siendo medidos por la EHPM (y que probablemente los mismos han aumentado de manera significativa en términos reales), la mejora en la equidad, lejos de originarse en una situación positiva expresa una situación preocupante: que las brechas se están cerrando, y que la desmejora en el ingreso alcanza ya a los sectores profesionales medios, cuyos ingresos tienden a decaer y a mostrar más cercanía respecto a los ingresos más bajos.

La pobreza continúa estancada

En el 2005 la pobreza afectó a un 21,2% de los hogares costarricenses, lo que significa una reducción de 0,5 puntos porcentuales en relación con el año anterior, que se ubica dentro del margen de error de la EHPM, por lo que con una perspectiva temporal mayor, por duodécimo año consecutivo -a partir de 1994- esta incidencia se encuentra estancada en un nivel cercano al 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales. La pobreza extrema, por su parte, se mantuvo en el nivel del 2004 (5,6%) y estancada desde 1994.

Pobreza con un rostro cada vez más urbano

Cuando se considera el área de residencia de la población, la incidencia de la pobreza en los hogares rurales es bastante mayor que en los urbanos. En el año 2005 este fenómeno afectó

a un 18,7% de los hogares urbanos y a un 24,9% de los rurales (4,5% y 7,1%, respectivamente, en el caso de la pobreza extrema). Con respecto al 2004, la pobreza total se redujo en ambas áreas, aunque la disminución fue mayor en la rural (de 26% a 24,9%) que en la urbana (de 18,9% a 18,7%). Sin embargo, con la pobreza extrema se dio una situación diferente, pues mientras en el área urbana aumentó (de 4,0% a 4,5%), en la rural decreció (de 8,0% a 7,1%; gráfico 2.12).

Al considerar una perspectiva temporal mayor, se observa que en el 2005, por segundo año consecutivo, la incidencia de la pobreza urbana registró los mayores niveles desde 1994, mientras que la rural, luego de alcanzar un máximo en el 2004, recuperó un nivel normal-alto (gráfico 2.12). También en el 2005 la incidencia de la pobreza extrema urbana mostró un nivel elevado, el mayor desde 1994 (junto con 1999), en tanto que la rural contabilizó su valor mínimo desde 1994 y 1998.

Dada la distribución espacial de la población, el 52,2% de los hogares pobres reside en el área urbana y el restante 47,8% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justo lo contrario: el 52,1% y el 47,9% de los hogares corresponden al área rural y la urbana, respectivamente. Esto implica que los esfuerzos de reducción de la pobreza, de cara a la situación descrita, deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población.

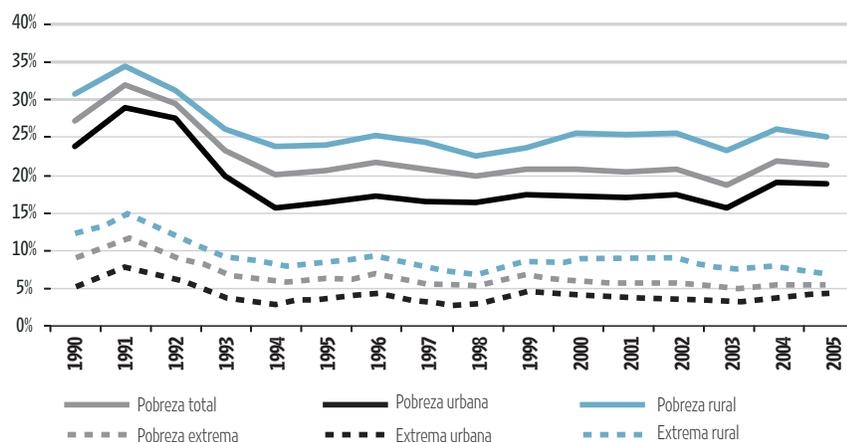
El indicador de intensidad o brecha de pobreza determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si las personas son más pobres o no). La severidad de la pobreza, a su vez, refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres. Para todos los casos se estima un indicador cuyos valores mínimo y máximo son 0 y 1, respectivamente, y aumentos en él señalan un deterioro de la situación que describen. Los tres indicadores sobre pobreza (incidencia, intensidad y severidad) muestran un comportamiento similar a lo largo del período de estudio (1990-2005), esto es, una caída en los primeros años y luego estancamiento.

En el 2005, los indicadores de intensidad y severidad se mantuvieron invariables, es decir, el faltante de ingresos de los que continuaron siendo pobres fue relativamente igual (respecto a la línea de pobreza) que el año anterior, y lo mismo sucedió con las desigualdades entre los pobres. Por áreas, en cambio, se dio una situación diferente. En la urbana, la leve disminución en la incidencia estuvo acompañada de aumentos en la brecha o intensidad y en la severidad de la pobreza, lo cual significa que empeoró la situación de los que seguían siendo pobres. Por el contrario, en el área rural, además de la fuerte reducción en la incidencia, también disminuyeron la brecha y la severidad, es decir, mejoró la situación entre quienes continuaban viviendo en la pobreza.

En lo que respecta a la incidencia por regiones, y al igual que en años anteriores, tanto en el caso de la pobreza total como en el de la pobreza extrema la región Brunca tuvo los registros más altos, seguida por la Chorotega, en tanto que la región Central mostró las menores tasas de incidencia, aunque, por tratarse de una región altamente poblada, resulta que en el año 2005 residían en ella el 52,2% de los hogares pobres y un 44,6% de los hogares en pobreza extrema, porcentajes en ambos casos bastante mayores que los prevalecientes en el 2004 (49,9% y 40,9% respectivamente). Es decir, en el último año aumentó la concentración

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza total en los hogares, según zona



Fuente: EHPM, INEC.

de pobres -sobre todo extremos- en la región Central del país.

Recientemente se han dado algunas variaciones que conviene resaltar. En el caso de la pobreza total (gráfico 2.13) en la región Central, luego de que en el 2003 se lograra la incidencia más baja desde 1990 (14%), en los dos años siguientes el indicador creció hasta sus máximos valores desde 1994. En la región Chorotega se mantiene la tendencia a la reducción de la incidencia de la pobreza, cuyo valor mínimo desde 1990 es de 29,3%. Por el contrario, la Huetar Atlántica, luego de haber alcanzado un mínimo de 17,1% en 1994, comenzó una tendencia creciente que en el 2005 la llevó a su máximo nivel desde 1990. Las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte muestran comportamientos similares, en el sentido de que iniciaron el período de referencia (1990-2005) con elevados niveles de incidencia, que se redujeron en los primeros años, para luego volver a aumentar -pero sin regresar a los niveles previos- y finalmente mantenerse, aunque con fluctuaciones.

En los últimos años se observa una serie de altibajos en la incidencia de la pobreza en las regiones. La más importante de ellas se da en la región Brunca, donde la incidencia aumentó en 6,8 puntos porcentuales entre los años 2003 y 2004 (al pasar de 33,6% a 40,4%), para luego reducirse en 8,4 puntos porcentuales (hasta 32%). Por este motivo se realizó un análisis especial y se encontró que este comportamiento obedece a la confluencia de varios factores: por un lado, aspectos de orden metodológico relacionados con la muestra y el trabajo de campo de la EHPM y, por el otro, rasgos característicos de la población y los hogares de la región, así como la forma en que estos son afectados por los procesos económicos y sociales de mayor impacto local, entre los cuales destaca la migración.

En relación con los factores metodológicos, el análisis permitió concluir que en el 2004 un porcentaje importante de hogares con ingreso conocido dejó de dar información; estos eran en su mayoría hogares no pobres o con ingresos relativamente más altos. Así,

el principal factor que incidió en el aumento en la pobreza en el 2004 con respecto al 2003 fue el incremento en el porcentaje de hogares sin ingreso o con ingreso ignorado; y para el año siguiente, la reducción en la pobreza está asociada a una variación en el mismo sentido en el porcentaje de hogares sin ingreso o con ingreso ignorado (Anexo Metodológico).

En cuanto a las características de la población y los hogares, el estudio de las tendencias, más allá de los altibajos, reveló que: a nivel de todos los hogares de la región hay un aumento en el porcentaje de hogares con jefatura femenina, situación que tiende a darse en los hogares pobres y especialmente en los tres últimos años (cuadro 2.12). Por otra parte, el número de miembros por hogar tiende a la reducción, tanto en el total de hogares como entre los pobres. En términos generales, la relación de dependencia económica tiende a crecer, de nuevo, en la totalidad de los hogares lo mismo que entre los pobres. Parece entonces que sigue siendo válido el argumento expuesto en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*, en el sentido de que la emigración hacia otros países (en especial a Estados Unidos) de los habitantes de la región Brunca (sobre todo hombres jóvenes), está incidiendo en la disminución del tamaño promedio familiar, en el aumento en la

dependencia y en el incremento de los hogares con jefatura femenina, pero también en la reducción de la pobreza. Esto último se explica principalmente por los factores de recomposición del hogar (número de miembros y otros), pero además por las remesas familiares, que si bien no son captadas de la forma más adecuada por en la EHPM, podrían estarse reflejando en los “otros ingresos del hogar”, que en términos generales (totalidad de hogares y hogares pobres) han aumentado su participación dentro de los ingresos totales de los hogares, en especial entre los más pobres (Sauma, 2006).

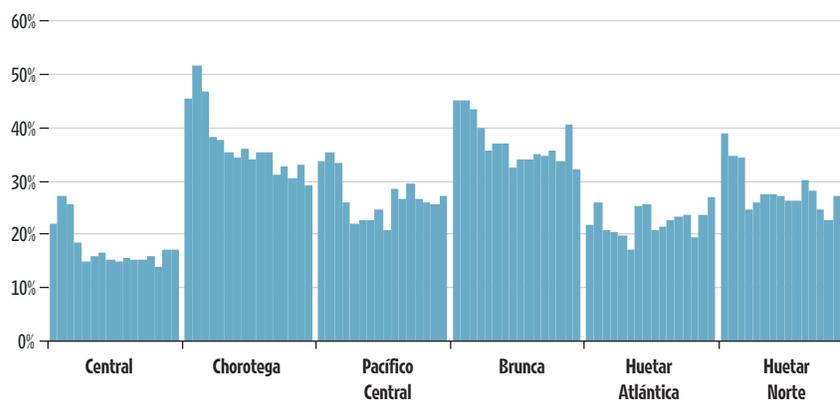
Mayor vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza

Los cambios en la situación económica -especialmente aquellos que inciden de modo negativo en los mercados de trabajo y, por ende, en el empleo y los ingresos de los hogares- y los factores asociados con la cantidad, cobertura y calidad de los servicios sociales, así como los recurrentes desastres naturales, constituyen importantes fuentes de riesgo, inseguridad e indefensión para los hogares, sobre todo los de ingresos medios y bajos, pues tales eventos pueden llevarlos inevitablemente a una condición de pobreza o perpetuarlos en ella.

Medir la vulnerabilidad de los hogares a esas múltiples causas no es labor

GRAFICO 2.13

Incidencia de la pobreza total en los hogares, según regiones. 1990-2005



Fuente: EHPM, INEC

CUADRO 2.12

Región Brunca: características de la población y los hogares. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Todos los hogares con ingreso conocido						
Características de los hogares						
Total de personas	253.438	246.167	249.958	293.325	276.869	308.727
Total de hogares	62.014	60.219	62.486	72.677	71.778	79.061
Miembros por hogar	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9
Ocupados por hogar	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	20,7	24,1	25,7	25,7	28,0	26,6
Porcentaje de otros ingresos con respecto al ingreso total	9,3	11,2	12,0	12,9	15,1	14,9
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica ^{a/}	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6
Relación de dependencia económica ^{b/}	1,9	1,6	1,7	1,6	1,8	1,8
Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más	5,8	6,0	6,2	6,5	6,3	6,6
Tasa de desempleo abierto	4,3	6,7	5,7	7,1	5,5	5,7
Tasa neta de participación	50,6	53,9	52,0	53,2	47,7	51,4
Hogares pobres						
Características de los hogares						
Total de personas	100.147	95.885	104.260	110.697	120.167	111.223
Total de hogares	21.644	20.959	22.329	24.421	29.006	25.330
Miembros por hogar	4,6	4,6	4,7	4,5	4,1	4,4
Ocupados por hogar	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	25,4	26,6	24,1	31,4	32,7	29,9
Porcentaje de otros ingresos con respecto al ingreso total	15,4	18,9	17,2	21,2	24,3	22,7
Características de las personas						
Relación de dependencia demográfica ^{a/}	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0
Relación de dependencia económica ^{b/}	2,9	2,6	2,6	2,7	2,8	3,3
Escolaridad promedio de las personas de 15 años y más	5,0	4,6	4,8	5,0	5,1	5,2
Tasa de desempleo abierto	9,2	14,2	9,3	10,3	9,1	10,5
Tasa neta de participación	39,6	42,5	42,2	41,0	37,1	40,2

a/ Se refiere a la relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

b/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva, con respecto a la fuerza de trabajo.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, varios años, INEC.

sencilla. No obstante la complejidad del fenómeno, en los últimos Informes se ha incluido un indicador sobre la “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”, que pretende aproximar esta condición a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos de este tipo los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma, es decir, si los ha alejado o acercado a la pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente.

En el año 2005, el porcentaje de hogares vulnerables aumentó al 13,2%, que al sumarse al 21,2% de hogares pobres, dio como resultado un total de 34,4% de hogares en situación de pobreza o

vulnerabilidad, cifra que supera ligeramente la del año previo (34,2%). Sin embargo, los valores se mantuvieron en el rango de lo que había sido normal en el período de estudio.

El cambio más importante se refleja en el indicador de vulnerabilidad, que alcanzó el valor más alto desde 1990, evidenciando así que el ingreso promedio per cápita de los hogares por encima de la línea de pobreza y menos de 1,4 veces la misma, se redujo, acercándose a la línea de pobreza, es decir, aumentando la vulnerabilidad a la pobreza de estos hogares (recuadro 2.4).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

Véase Sauma, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Persisten brechas de acceso al mercado laboral

En el 2005 el número de ocupados en el país pasó de 1.653.879 a 1.776.903, es decir, se registraron 123.024 personas más, cifra considerablemente mayor que la observada en los años previos. Esto se refleja en el comportamiento de la tasa neta de participación⁴⁹, que alcanzó un 56,8% para ambos sexos. El crecimiento fue de 1,4% para los hombres y de 9,8% para las mujeres, quienes de esta forma experimentaron el incremento más alto de los últimos quince años. En términos absolutos, de los 123.024 ocupados más con respecto al 2004, 62.706 son mujeres y 60.318 hombres. El crecimiento más fuerte de las personas ocupadas en relación con el año anterior se dio en las mujeres, 11,2%, mientras que en los hombres fue de 5,5%. En consecuencia,

RECUADRO 2.4

Vulnerabilidad a la pobreza y número de perceptores de ingreso en los hogares

En el 2005 se registró un aumento en el número promedio de perceptores de ingreso laboral por hogar, lo cual daba origen a la expectativa de una reducción en el porcentaje de hogares vulnerables según la definición utilizada en el *Informe Estado de la Nación*. Sin embargo, el porcentaje de hogares vulnerables más bien creció. Seguidamente se tratará de hallar alguna explicación a ese comportamiento.

Para efectos del presente análisis, son perceptores de ingreso aquellos miembros del hogar que se encuentran ocupados y tienen un ingreso conocido (y superior a cero) en la ocupación principal. Los hogares de referencia son aquellos con ingreso (del hogar) también conocido y superior a cero. En el cuadro 2.13 se muestra la evolución en el número promedio de perceptores según condición de pobreza del hogar para los años 2003-2005. Allí se

aprecia que hay una relación inversa entre la pobreza-vulnerabilidad y el número promedio de perceptores, pues a medida que aumenta el número promedio de perceptores, se reduce la pobreza-vulnerabilidad.

En el caso que aquí interesa, el promedio de perceptores de ingreso en los hogares vulnerables creció de forma sostenida en los tres años considerados, pero también aumentó el porcentaje de hogares vulnerables, lo cual permite concluir que el incremento en el número de perceptores, por sí solo, no es suficiente para reducir la vulnerabilidad. Los ingresos laborales que se perciban -asociados a su vez a las características laborales de las personas (sector de ocupación, rama, calificación, etc.)-, así como los ingresos no laborales, son entonces los principales factores determinantes de la vulnerabilidad.

Fuente: Sauma, 2005.

la importancia relativa de los ocupados de tiempo parcial se incrementó, pues en el 2005 uno de cada cinco estaba en ocupaciones de menos de quince horas y otro de cada cinco laboraba de quince a treinta horas.

El aumento entre las ocupadas en servicio doméstico refleja claramente que la mejoría en la información recolectada se dio por una captura más eficiente de este tipo de empleo. Debe entenderse, no obstante, que los datos sobre servicio doméstico se refieren sobre todo a empleos que ya existían con anterioridad, pero que no habían sido medidos por la EHPM, más que a nuevas ocupadas. Otro punto importante es que, del incremento en los ocupados entre 2004 y 2005, un 34,9% se ubicó en el sector formal, un 45,2% en el informal (en especial en servicio doméstico) y un 20% en el agropecuario (Sauma, 2006). Cabe señalar que las actividades agropecuarias y las de servicio doméstico son las peor remuneradas, con los ingresos mensuales en la ocupación principal que alcanzan en promedio 52.516 colones para los oficios domésticos y 104.139 colones para las labores agropecuarias. El impacto de los nuevos empleos en la estructura productiva se aborda con mayor profundidad en el capítulo 3.

Un aspecto de especial interés es el hecho de que no todos los grupos de población acceden al mercado laboral en condiciones similares. Por el contrario, persisten diferencias relativas que se manifiestan en indicadores clave que dan cuenta de brechas según sexo, área y región de residencia, grupos de edad y calificación, las que a su vez se reflejan en los principales indicadores de desocupación y subutilización.

Tal como se observa en el cuadro 2.14, la tasa de desempleo abierto es mayor para las mujeres que para los hombres, pero sucede lo mismo entre los residentes del área urbana y los de la rural, los habitantes de la región Pacífico Central y los de las demás áreas, los más jóvenes (especialmente de 12 a 17 años, pero también los de 18 a 24) y los más viejos, y los menos calificados (menos de secundaria completa) con respecto a los más calificados (secundaria completa o más).

CUADRO 2.13

Número promedio de perceptores de ingreso del hogar, según condición de pobreza. 2003-2005

	2003	2004	2005
Promedio de perceptores por hogar			
Todos los hogares	1,47	1,44	1,51
Hogares en pobreza extrema	0,72	0,70	0,65
Hogares que no satisfacen necesidades básicas	0,99	0,94	1,08
Hogares no pobres pero vulnerables	1,26	1,30	1,34
Hogares no pobres no vulnerables	1,65	1,66	1,72
Porcentaje de hogares vulnerables	11,5	12,5	13,2

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

la participación de las mujeres dentro del total de ocupados pasó de 33,9% en el 2004 a 35,1% en el 2005, aunque en el 2003 había sido de 34,8%, de manera que la variación respecto a ese año no es tan significativa. El aumento en el número de ocupados se relaciona en parte, con una mejoría en la captura de información, principalmente en el caso de las mujeres, situación contraria a la que se dio en el 2004 (Anexo Metodológico).

Al analizar las características del aumento en el número de ocupados se observa lo siguiente: la rama de "hogares privados con servicios domésticos" capta una cuarta parte del aumento; una tercera parte tiene secundaria, una cuarta parte educación superior y poco más del 40% tiene primaria; una tercera parte está en la categoría "no calificada", seguida por la "calificación media" y la "especializada no profesional". Además,

CUADRO 2.14

Brechas de acceso al mercado laboral. 2005

(personas y porcentajes)

Características	Desocupados	Tasa de desempleo abierto	Ocupados con subempleo visible	Tasa equivalente de subempleo visible	Ocupados con subempleo invisible	Tasa equivalente de subempleo invisible	Tasa de subutilización total
Total	126.165	6,6	247.645	5,5	201.133	2,9	15,0
Sexo							
Hombres	60.196	5,0	147.156	4,4	151.138	3,3	12,7
Mujeres	65.969	9,6	100.489	7,5	49.995	2,1	19,2
Área de residencia							
Urbana	80.969	6,9	126.336	4,6	96.166	2,1	13,6
Rural	45.196	6,2	121.309	7,0	104.967	4,1	17,3
Región de residencia							
Central	85.054	6,7	151.447	5,1	111.238	2,2	14,0
Chorotega	7.598	5,8	23.334	7,3	16.934	3,9	17,0
Pacífico Central	8.200	8,5	18.490	9,2	12.517	3,6	21,3
Brunca	7.301	5,9	19.302	6,7	16.260	4,4	17,0
Huetar Atlántica	12.171	6,8	18.223	4,6	31.682	5,3	16,7
Huetar Norte	5.841	5,9	16.849	6,3	12.502	3,1	15,3
Edad							
12 a 17 años	13.957	19,9	11.072	7,9	9.017	4,6	32,4
18 a 24 años	49.890	13,8	45.771	5,2	52.218	3,6	22,6
25 a 39 años	35.305	4,9	86.673	5,0	68.606	2,3	12,2
40 a 59 años	22.866	3,5	88.541	5,6	60.266	2,6	11,7
60 años o más	3.677	3,8	15.217	8,2	10.573	4,7	16,7
Ignorado	470	10,2	371	4,4	453	4,6	19,2
Calificación ^{a/}							
No calificados	93.402	7,5	186.179	6,7	174.860	3,8	18,0
Calificados	32.763	4,9	61.466	3,3	26.273	1,0	9,2

a/ Los calificados tienen secundaria completa o más.

Fuente: Sauma, 2006, con datos de la EHPM, INEC.

Cuando se considera el subempleo visible, es decir, las personas que trabajan menos de tiempo completo pero desean laborar esa jornada, se nota una situación similar a la del desempleo abierto (utilizando la tasa equivalente), con excepción del área de residencia, pues en ese caso la tasa es mayor en la rural que en la urbana, y en los ocupados de 60 años o más, que muestran tasas inclusive superiores a las de los más jóvenes. En relación con el subempleo total, los mayores problemas afectan a las mujeres, los residentes en el área rural y en la región Brunca, los jóvenes y los trabajadores no calificados.

La tasa de subutilización total se obtiene al sumar las anteriores, y en el año 2005 ascendió a 15%, pero con diferencias entre categorías, desde 9,2% entre

los trabajadores calificados, hasta 32,4% entre los jóvenes de 12 a 17 años. Por categorías, las mayores tasas corresponden de nuevo a las mujeres, los residentes en áreas rurales, los de la región Pacífico Central, los más jóvenes (12 a 17 años y 18 a 24 años) y los trabajadores no calificados (Sauma, 2006).

Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta desigualdades territoriales importantes. Tales desequilibrios se asocian a múltiples factores, tales como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera en que se ejecutan las políticas y se

asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se realizan, la disponibilidad de recursos naturales y el uso del suelo. Este desarrollo desigual, lejos de haberse superado, se mantiene, e incluso en algunas regiones del país tiende a profundizarse. Este apartado llama la atención sobre estas brechas y la necesidad urgente de atenderlas.

Al analizar la forma en que se distribuyen las oportunidades entre la población según donde ésta se ubique, se constata la afirmación de que “la geografía también importa en el acceso a las oportunidades” (ProDUS, 2006). No es lo mismo ser un poblador urbano hombre, joven, de la región Central, que un poblador hombre, urbano, joven, de la región Brunca. Las oportunidades son muy distintas para uno

y otro. Hay regiones que presentan importantes distancias con respecto al promedio nacional y la región Central, en una serie de indicadores clave en materia de condiciones de vida de los habitantes. En desempleo, por ejemplo, de un promedio nacional de 6,6% en el 2005 y de 6,7% en la región Central, se pasa a 8,5% en el Pacífico Central. En la tasa de subutilización total, el promedio nacional de 15,0% y de 14,0% en la región Central, aumenta a 21,3% en el Pacífico Central y a 17% en las regiones Brunca y Chorotega. La escolaridad promedio de la población de 15 años y más, que en el 2005 fue de 8,0 años para el total del país y de 8,7 para la región Central, baja sensiblemente a 6,6 en las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte. También en cuanto a la población de 18 años y más con secundaria completa o más las distancias son significativas: mientras la región Central tiene un 38,5% de su población con esta condición, el porcentaje disminuye a casi la mitad (16,3%) en la región Atlántica y a 18,0% en la Huetar Norte. Estas diferencias de escolaridad están a su vez estrechamente relacionadas con el acceso al sistema educativo, área en la que también hay notables brechas. En la región Central la asistencia a la educación de los niños y niñas con edades de 5 a 6 años es del 82,6%, y en el resto de las regiones es del 69,6%. En el grupo de 18 a 24 años estas cifras son, en el mismo orden, de 44,1% y 33,3%. La región Huetar Norte es la que registra una menor asistencia a la educación en todos los grupos de edad.

Las diferencias en el acceso al empleo y a la educación contribuyen a explicar, a su vez, las disparidades que se observan entre el ingreso promedio mensual de los hogares de la región Central (98.739 colones) y los de otras regiones, como la Atlántica (55.561 colones) y la Brunca (55.526 colones). Los mismos factores ayudan también a entender la desigualdad resultante en la distribución de este ingreso, tal como lo demuestra un reciente estudio sobre desigualdad a escala cantonal (Carmona et al., 2005). En ese trabajo la estimación del índice de Gini para Costa Rica dio un valor de 0,433 y el

porcentaje de pobres de la población total para el conjunto del país ascendió al 26,2%. Sin embargo, se sabe que estos valores promedio esconden enormes diferencias entre cantones. Una pregunta relevante que es necesario hacer para no quedarse con los valores nacionales es ¿cuál es la distribución espacial que muestra la desigualdad de los ingresos y de qué manera se relaciona con los niveles de pobreza?

De acuerdo con el citado estudio de Carmona et al., los mejores coeficientes de Gini se ubican en los cantones de Alvarado (0,367), Alajuelita (0,373) y Alfaro Ruiz (0,378) (mapa 2.2), que se ubican en distintas regiones del país. En contraste, los que ostentan los mayores índices de desigualdad se encuentran de manera predominante en Guanacaste: Nicoya (0,532), La Cruz (0,523), Santa Cruz (0,513) y por último Upala (0,512), un cantón que no pertenece a esta provincia pero que está estrechamente ligado a ella. Esto confirma que si bien en Guanacaste hay muchos pobres -por ejemplo 66,5% en La Cruz- la desigualdad en el ingreso es su problema fundamental. En Upala el 68,2% de la población es pobre; le siguen León Cortes con 67,9% y Buenos Aires con 63,7%. En cambio, Montes de Oca tiene solo un 5,0% de pobres, Moravia un 7,7% y Belén un 9,0%.

Al combinar la información sobre pobreza y desigualdad se obtiene que, con valores altos en el índice de Gini y en el porcentaje de pobres se encuentran la totalidad de los cantones de la región Chorotega, los de la región Brunca y todos -excepto uno- de los de la Pacífico Central. Una situación similar muestran algunos cantones de las regiones Huetar Norte y Atlántica. El resto de los cantones de esas regiones periféricas se caracteriza por tener un porcentaje de pobres superior al nacional y un coeficiente de Gini inferior, al igual que muchos cantones de la región Central que no pertenecen a la GAM. Finalmente, la inmensa mayoría de los cantones de la GAM está en la mejor condición: baja desigualdad y reducido porcentaje de pobres (por debajo del promedio nacional). Sin embargo, debe tenerse presente que dada la mayor

concentración de la población en áreas urbanas, el mayor número de personas pobres se localiza en esta zona.

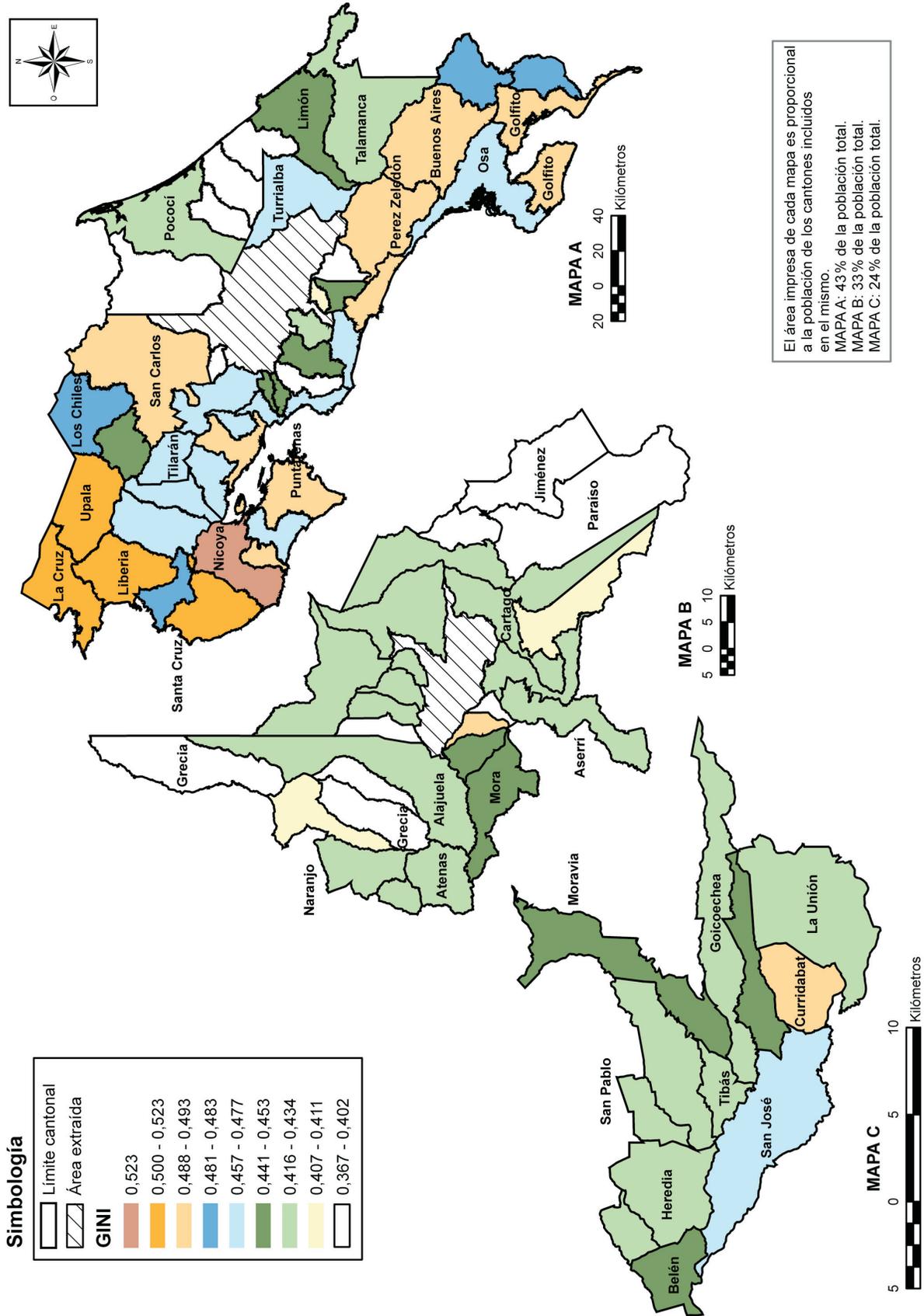
Además de la información que aportan los indicadores de empleo, educación e ingreso, también es posible observar grandes brechas en servicios básicos como salud, agua potable y saneamiento (recuadro 2.5). Según la Encuesta de Hogares del 2005, en la región Chorotega un 15,2% de la población no dispone de agua por tubería dentro de la vivienda, frente a un porcentaje nacional de 3,4% y de 1,3% en la región Central. Distancias similares se dan en cuanto a la población sin servicio sanitario conectado a alcantarilla, cloaca o tanque séptico, que es de 15,4% en la región Chorotega, *versus* 4,8% a nivel nacional y 1,8% en la región Central.

El resumen de variables que se presenta en el gráfico de estrella 2.14 permite visualizar realidades socioeconómicas muy distintas, que deben ser consideradas en el diseño de las políticas públicas. En todos los casos el valor de referencia es Costa Rica en su conjunto, por lo que al país se le asigna el valor de 1 en cada variable⁵⁰. El gráfico muestra con claridad que la GAM está en mejor situación que todas las regiones, y por lo tanto mejor que el promedio nacional, en todas las variables. Sus valores son especialmente bajos, es decir mejores, cerca de la mitad del valor nacional, para la necesidad básica insatisfecha (NBI) de higiene. En el resto de las variables la GAM se ubica en las cercanías de tres cuartos del valor nacional, con excepción de la tasa de mortalidad infantil, cuyos valores son ligeramente mejores a los nacionales. De las demás regiones, la zona central que no incluye la GAM, formada por cantones como San Ramón, Grecia, Palmares, Jiménez, Acosta y Dota, muestra valores muy parecidos a los del conjunto del país. Esta zona, sin embargo, tiene valores mejores que los del país en NBI de albergue y déficit en consumo de electricidad.

De las regiones periféricas, la que exhibe mejores indicadores es la Pacífico Central, mientras que la Huetar Norte, la Brunca y la Huetar Atlántica se encuentran en peor situación con respecto al promedio nacional.

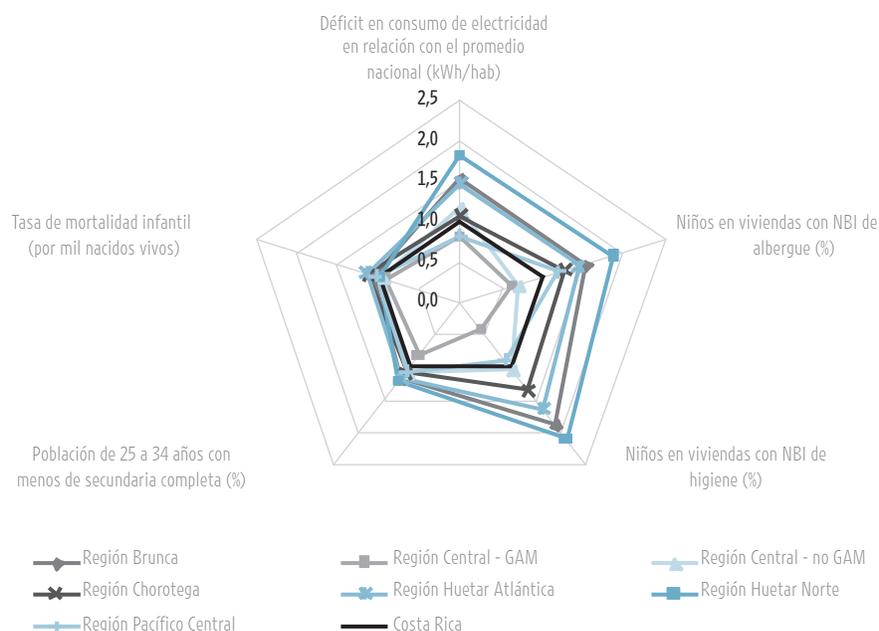
MAPA 2.2

Índice de Gini a nivel cantonal. 2001



Fuente: ProDUS, 2006, con datos de Carmona et al., 2005.

GRAFICO 2.14
Indicadores socioeconómicos seleccionados, por regiones.
Censo 2000



Fuente: ProDUS, 2006.

RECUADRO 2.5

Cantones saludables 2004

Con el propósito de tener una estimación de la situación de salud a nivel cantonal en Costa Rica, se elaboró el índice de "cantones saludables", el cual clasifica los cantones según sus condiciones demográficas, su desarrollo social, diversos aspectos relacionados con la salud de las comunidades y la disponibilidad y efectividad de los servicios públicos de salud⁵¹. La clasificación se obtuvo por medio de un análisis factorial y de conglomerados. Como resultado se conformaron cuatro grupos, que se describen a continuación.

- Cantones con muy buenas condiciones de salud: corresponden al 10% de los cantones, los cuales se caracterizan por tener poblaciones grandes y altos porcentajes de personas con edades de entre 15 y 64 años. Muestran coberturas altas de matrícula en secundaria, bajas tasas de mortalidad por cáncer de mama o de próstata y por enfermedades cardiovasculares, así como poca incidencia de diarreas. Además, estos cantones registran grandes cantidades de egresos hospitalarios, consultas en urgencias y consulta externa, por la cercanía que tienen a los centros de atención. Dentro de este grupo se encuentran San José,

Escazú, Moravia, San Rafael de Heredia y Belén, entre otros.

- Cantones con buenas condiciones de salud: este grupo está conformado por un 38% de los cantones del país, entre los que están Santa Ana, Tibás, Flores, Naranjo y Palmares. Poseen altos niveles de desarrollo y un considerable crecimiento comercial, y la mayoría cuenta en sus cercanías con algún centro público de servicios de salud. Además, tienen gran cantidad de centros de enseñanza secundaria y preescolar, como sucede en Montes de Oca y Pérez Zeledón. Estos cantones presentan, en términos generales, altas incidencias de enfermedades como cáncer, diarreas y patologías crónicas.

- Cantones con malas condiciones de salud: este segmento agrupa al 24% de los cantones, la mayoría de los cuales se caracteriza por su poco desarrollo social, que se refleja en la falta de infraestructura educativa y poco acceso a servicios básicos. En este grupo están Sarapiquí, Acosta, La Unión, Pococí, Montes de Oro y El Guarco, entre otros. Son cantones con poca población, escaso desarrollo y considerables concentraciones de pobreza en sus periferias, con

Estancamiento en la reducción de brechas de género

El acceso desigual a las oportunidades por razones de género es un tema al cual este Informe le ha venido dando seguimiento en años anteriores, tanto como eje transversal en todos sus capítulos, como a través de estudios a profundidad (Sétimo Informe) y aportes especiales (Undécimo Informe). A partir de esta edición se incorpora una sección específica a este capítulo, en la cual se monitorearán los principales indicadores de brechas entre géneros y los procesos que favorecen su cierre o su ampliación. El análisis tendrá como punto de referencia las tendencias que se han venido señalando, y destacará las modificaciones significativas que surjan de la coyuntura anual. Tal como se indicó en el Décimo Informe, las promesas de mayor democracia que la sociedad formuló en los noventa a grupos históricamente marginados,

baja calidad en las viviendas y una fuerte base agrícola. Además, presentan bajas tasas de mortalidad por enfermedades como cáncer de mama y próstata, y poca incidencia de diarreas. Sus desventajas en términos de salud están principalmente en las altas tasas de mortalidad infantil.

- Cantones con muy malas condiciones de salud: aquí se ubica el restante 28% de los cantones. Son asentamientos de población lejanos, algunos con comunidades indígenas, que tienen poco acceso a servicios de agua potable y salud, y que viven en condiciones difíciles en cuanto a vivienda, alimentación y empleo. Tienen un bajo índice de desarrollo sociodemográfico y una alta proporción de viviendas de baja calidad. La mayoría se encuentra muy cerca de las fronteras, por lo que muestra un alto componente de población migrante. Son también de fuerte base agrícola y sus niveles de pobreza son elevados. Entre estos cantones están Upala, Los Chiles, San Carlos, Talamanca, Golfito, Garabito, La Cruz, Santa Cruz y Nandayure. El único cantón urbano es Alajuelita, uno de los más pobres de la GAM.

Fuente: Barrientos, 2005.

son cada vez más difíciles de cumplir. En el caso de las mujeres, los graves incumplimientos de las promesas democráticas conllevan la persistente continuidad de situaciones que revelan discriminación por resultados⁵².

La lectura de los principales indicadores en materia de brechas de género en el 2005 muestra que no hay cambios importantes con respecto a las tendencias generales que se han venido observando (cuadro 2.15). Los logros en esperanza de vida, tasas de cobertura, rendimiento y permanencia en el sistema educativo, continúan aumentando en favor de las mujeres, aunque en el ámbito de la salud persisten problemas de falta de cobertura contributiva en la seguridad social, especialmente en los grupos de trabajo doméstico remunerado y amas de casa, como se discutió ampliamente en la sección anterior.

En cuanto al cierre de otras brechas asociadas con pobreza, mercado de trabajo y acceso a recursos productivos, el balance es negativo, dado que persisten notables brechas entre mujeres y hombres.

En pobreza y empleo, que son dos obstáculos estructurales importantes para el adelanto de las mujeres, son pocos los cambios que se observan entre 2000 y 2005. Los hogares con jefatura femenina siguen mostrando la mayor incidencia de pobreza (gráfico 2.15). En el 2005 el porcentaje de jefas pobres superó al de los jefes en 7,1 puntos porcentuales.

En materia de empleo, si bien se mantiene el aumento de la incorporación femenina al mercado de trabajo y en el 2005 su tasa neta de participación alcanzó un máximo histórico de 40,4%, ello no se tradujo necesariamente en mejores condiciones de inserción para ellas. Así lo evidencia la tasa de subutilización total de las mujeres, que fue 6,5 puntos mayor que la de los hombres, hecho que se explica por el mayor impacto del desempleo abierto femenino, que llegó a 9,6% en el 2005 y del subempleo visible (7,5%). En los últimos diez años la tasa de subutilización total para las mujeres aumentó en 6,5 puntos, mientras que la de los hombres lo hizo en 2,4 puntos. Como se indicó

en el apartado sobre brechas laborales, el desempleo sigue siendo uno de los problemas que afecta más a las mujeres, pues la brecha entre ellas y los hombres fue de 1,9 veces en el 2005.

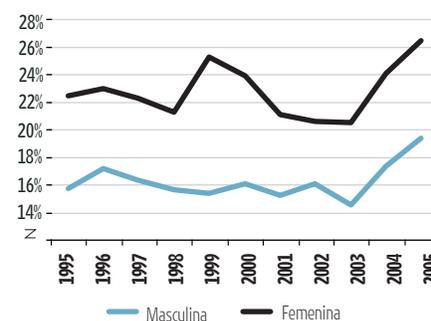
Se ha comentado ya a lo largo de este capítulo que el aumento de las mujeres en el mercado laboral que se registró en el 2005 está relacionado con una mejor captura de la información en la EHPM de ese año. Este es un hecho relevante por cuanto pone en evidencia un problema de invisibilización del trabajo femenino. Aunque la mayor participación femenina se viene dando desde hace años, la magnitud del incremento reportado en el 2005 refleja que muchas mujeres ocupadas no eran captadas por las encuestas. Esta situación se manifiesta también en la tasa de participación femenina ampliada⁵³, que considera otras actividades no remuneradas, y que alcanzó un 48,2% en el 2005, 3,7 puntos más que en el 2004.

De las 123.024 personas ocupadas adicionales contabilizadas en el 2005,

el 51,0% son mujeres. De éstas, cerca de la mitad está en la rama de hogares con servicio doméstico, seguida por agricultura (12,0%), hoteles y restaurantes (10,2%) y enseñanza (9,3%). La rama “hogares privados con servicios domésticos” absorbe una cuarta parte del aumento en las personas ocupadas del 2005, lo cual demuestra la mejoría

GRAFICO 2.15

Incidencia de la pobreza total, por sexo de la jefatura del hogar



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

CUADRO 2.15

Resumen de indicadores sobre brechas de género. 1995-2005^{a/}

Indicador	Tendencia mujeres	Brecha mujeres/hombres
Esperanza de vida por sexo	Aumenta	Disminuye
Aseguramiento en ocupadas (os) por cuenta propia	Disminuye	Crece
Tasa neta de participación	Aumenta	Disminuye
Tasa de desempleo abierto	Aumenta	Crece
Tasa de subempleo visible	Aumenta	Crece levemente
Tasa de subempleo invisible	Se mantiene	Se mantiene
Tasa de subutilización total	Aumenta	Crece
Mujeres en ocupaciones "masculinas"	Inestable	Crece
Puestos directivos del total de ocupados por sexo	Disminuye	Crece
No trabajan por atender obligaciones familiares o personales	Inestable	Se mantiene
No pueden aumentar jornada por atender obligaciones familiares o personales	Aumenta	Crece
Cobertura en educación secundaria	Aumenta	Se mantiene a favor
Jóvenes 12 a 17 años que solo estudian	Aumenta	Se mantiene
Jóvenes 12 a 17 años que solo trabajan en oficios domésticos de su hogar	Inestable	Se mantiene
Asistencia a la educación regular, 6 a 17 años	Aumenta	Se mantiene
Pobreza total según jefatura	Aumenta	Se mantiene
Acceso al crédito	Aumenta	Se mantiene
Candidaturas a diputados (as) y regidores (as)	Aumenta	Disminuye

a/ En algunos indicadores la disponibilidad de información es menor a los diez años. En las candidaturas se consideran las elecciones desde 1990, cada 4 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC, MEP, CCP y BNCR.

en la captura de este tipo de empleo, que en su mayor parte corresponde a empleos que ya existían, pero que no eran captados por la EHPM, como se ha mencionado reiteradamente. La mejor captura de la información en el 2005 no solo constata que la participación de las mujeres en el mercado laboral era mayor de lo que se venía midiendo, sino también que las brechas son mayores que lo registrado hasta ahora, en especial en los indicadores que señalan problemas de inserción, como son el desempleo y el subempleo, brechas que desde mucho tiempo han sido desfavorables para las mujeres.

También se mantienen las desigualdades en materia de retribuciones monetarias. La brecha salarial ha tendido a crecer en los últimos cinco años, pues en el 2000 la diferencia entre mujeres y hombres alcanzó el valor de 0,92 y en el 2005 fue de 0,88. Tal como se ha señalado en informes anteriores, las distancias son mayores en los extremos de baja y alta escolaridad, en tanto que secundaria es el nivel que presenta las menores brechas salariales. Por ocupaciones, las brechas más significativas se dan entre los ocupados en producción artesanal y en el nivel directivo, seguidos por las actividades profesionales y las no calificadas, mientras que en las de apoyo administrativo prácticamente no hay diferencias por sexo.

Para aproximar el acceso a recursos productivos se utiliza la información de microcréditos del Banco Nacional de Costa Rica. Los datos muestran que se ha incrementado la participación femenina en la línea de crédito BN-Desarrollo, ya que el número de nuevos créditos para mujeres pasó de 282 en 1999 a 3.027 en el 2005, para un total acumulado de saldo de cartera de 6.429 créditos para mujeres. El monto absoluto de los recursos asignados a los nuevos créditos para mujeres alcanzó en el último año 7.959,5 millones de colones, para una cartera total de 15.911 millones de colones. No obstante, las restricciones que enfrentan las mujeres en lo que concierne al acceso al capital y los medios productivos -en concordancia con el tipo de

emprendimientos y actividades productivas en que se encuentran insertas- se reflejan en la desproporción del número de clientes según sexo que consiguen participar en los recursos de esta línea de crédito, así como en los montos que captan. Los datos de BN-Desarrollo para el 2005 muestran que la clientela femenina, equivalente al 23,2% del total, tan solo accede al 11,7% del saldo de cartera. Pese al incremento de la participación de mujeres en el número de clientes, que pasó del 20,3% al 23,2% entre 2003 y 2005, el porcentaje del saldo de cartera que captan ha permanecido cerca del 12% (gráfico 2.16). En cuanto a la línea de crédito para microempresa⁵⁴ de la misma entidad bancaria, la proporción de clientes mujeres se mantuvo prácticamente igual entre el 2003 y el 2005 (29,3% y 29,5%), pero la participación de las operaciones de las mujeres en el saldo de cartera mostró un aumento de 20,6% a 22,0% en esos años.

En materia de participación política lo más relevante del 2005 fue el incremento del número de electoras en el padrón para las elecciones ese año, en el cual por primera vez las mujeres fueron

más que los hombres. Asimismo, en ese proceso continuó la tendencia de aumento en las candidaturas femeninas a los distintos puestos de elección popular, y también por primera vez en la historia nacional se inscribió un partido feminista, denominado “Nueva Liga Feminista”, a escala provincial, por San José (más información sobre el tema de participación electoral en el capítulo 5).

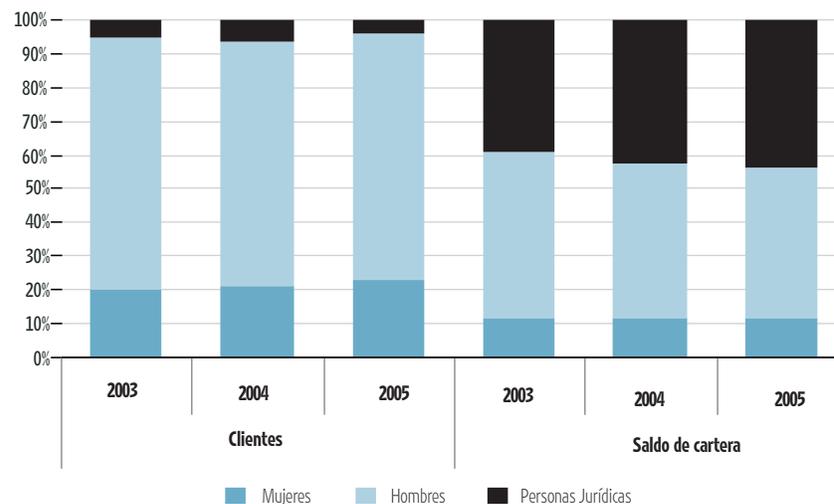
Siguen en aumento las víctimas de violencia contra las mujeres

La violencia que se ejerce contra las mujeres por su condición de subordinación social se mantiene como un serio problema en el país. La tasa de personas fallecidas en casos de homicidios dolosos por violencia doméstica, por cada cien mil habitantes, pasó de 0,4 en 1996 a 1,1 en el 2005. En este tipo de delito las mujeres son las más afectadas. Si se calcula la tasa solo con mujeres, para el 2005 el valor sube a 1,4.

En el 2005 el número de víctimas siguió en ascenso y alcanzó su punto máximo del período 1996-2005, al fallecer treinta mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas de convivencia, por

GRAFICO 2.16

Créditos otorgados por BN-Desarrollo, por tipo de cliente y saldo de cartera^{a/}



a/ “Clientes” se refiere al tipo de persona que es beneficiaria de un crédito, mientras que el saldo de cartera es la distribución, del monto total en colones, de los créditos otorgados.

Fuente: Elaboración propia con datos del BNCR.

atacantes sexuales o como resultado de problemas de carácter pasional, en comparación con dos hombres muertos por los mismos motivos. Los asesinatos de las mujeres a manos de sus concubinos y exconcubinos fueron los más frecuentes (doce casos) (Poder Judicial, 2006; gráfico 2.17).

En el 2005 la Delegación de la Mujer brindó asistencia a 5.934 mujeres y los centros especializados de atención y albergue para las mujeres, sus hijos e hijas (CEEAM) dieron cabida a 350 mujeres y 689 niños y niñas. Ese año los tres CEEAM existentes fueron atendidos por personal del INAMU, a diferencia de años anteriores, cuando su operación estuvo a cargo de personas y empresas privadas financiadas por la institución. El reporte del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar 911, que funciona en asocio con el ICE, indica que se atendieron alrededor de 25.000 llamadas.

De acuerdo con el Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN, 2006), en el 2005 se mantuvo en funcionamiento y se brindó capacitación y asesoría a un número aproximado de 60 redes locales y comunitarias para la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres. En cuanto a las acciones normativas tendientes a sancionar este tipo de violencia, en la Asamblea Legislativa

se postergó por sexto año consecutivo la aprobación de la Ley para la Penalización de la Violencia contra las Mujeres, la cual en seis ocasiones ha ido a consulta de la Sala Constitucional (recuadro 2.6).

Crisis en el INAMU

Lo más relevante en materia institucional en el 2005 fue la crisis que se

presentó en el INAMU y sobre la cual la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes elaboraron distintos informes.

El Informe de la Contraloría (CGR, 2005a) examinó el proceso de autoevaluación realizado por el INAMU en el 2003, para el perfeccionamiento de su sistema de control interno. El estudio señala un conjunto de debilidades en

RECUADRO 2.6

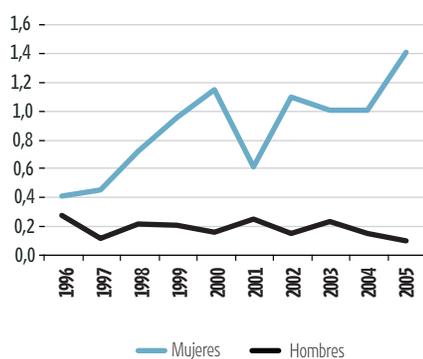
Proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: principales acontecimientos del trámite legislativo. 2002-2006

- El proyecto recibe dictamen afirmativo de mayoría el 13 de octubre del 2002, en la Comisión Permanente Especial de la Mujer.
- El Plenario conoce un abundante número de mociones, la mayoría presentadas por el Movimiento Libertario, que retrasan el proceso de aprobación. En varias reuniones entre las diputadas integrantes de la Comisión y los autores de las mociones se consigue finalizar el trámite y votar el proyecto en primer debate el 26 de febrero del 2004, para remitirlo seguidamente a una consulta facultativa de constitucionalidad.
- La consulta de constitucionalidad se resuelve el 31 de marzo del 2004. A pesar de encontrar algunas inconstitucionalidades en el texto, el voto mayoritario de los magistrados de la Sala Cuarta significa un avance trascendental, porque admitió que una ley penal especial y específica es posible en el marco de la Constitución Política y de los instrumentos internacionales que la integran y complementan. También consideró que la naturaleza de esta normativa especial y específica no es otra cosa que una acción afirmativa. El voto de minoría no planteó ninguna razón de inconstitucionalidad.
- Cuando la resolución es recibida por la Comisión Legislativa de Consultas de Constitucionalidad, la mayoría de sus integrantes acuerda modificar la definición de los términos "relación de poder o de confianza" contenidos en el artículo 3, para adecuarlos a lo establecido en el proyecto de Código Penal en trámite y a la reforma al Código Penal de 1999, en materia de explotación sexual comercial de las personas menores de edad. El proyecto se vota de nuevo en primer debate el 14 de diciembre de 2004.
- Se programa el segundo debate para el 16 de diciembre del mismo año, pero se presenta una nueva consulta facultativa que es resuelta el 25 de enero del 2005. La Comisión de Consultas de Constitucionalidad recibe la información respectiva el 24 de mayo de ese año. El proyecto sufre entonces el cambio más importante, pues se elimina su artículo 3, en el cual se definían las relaciones de poder y de confianza; en los otros artículos que hacían referencia a esas relaciones, el texto se sustituye por la frase "una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no".
- Durante nueve meses la iniciativa permanece en el primer lugar de la agenda del Plenario, pero el primer debate no se inicia sino hasta el 27 de febrero del 2006 y se vota el 20 de marzo. Se vuelve a consultar su constitucionalidad, lo que da origen al voto consultivo 2006-05298, del 21 de abril de 2006. La Comisión de Consultas de Constitucionalidad emite un informe unánime afirmativo el 12 de junio de este año.

Fuente: Maxera, 2006.

GRAFICO 2.17

Tasa de personas asesinadas por sus parejas o exparejas, en ataques sexuales o por problemas pasionales
(tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación del Poder Judicial.

los procedimientos administrativos en distintas áreas (contratación y destitución de personal, reglamentos, sistemas de información, planificación, control de activos fijos por parte de la Dirección Administrativa Financiera) y en la estructura organizativa y el clima organizacional del Instituto (trabajo aislado entre las áreas, duplicación de actividades y funciones). Otro estudio de la entidad contralora analizó el presupuesto y el plan anual económico del INAMU para el 2006, y detectó una baja ejecución presupuestaria en los últimos años, que dio origen a la acumulación de superávit considerables y problemas de programación y ejecución de los recursos asignados en beneficio de las mujeres (CGR, 2005b)

El Informe de la Defensoría (DHR, 2006b) aborda las diversas aristas de los problemas que fueron denunciados ante la opinión pública, atendiendo a seis niveles de responsabilidad. Por un lado puntualiza una serie de problemas del INAMU para: cumplir con los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, impulsar una agenda legislativa tendiente a promover el avance de todos los derechos de las mujeres, aplicar de manera efectiva la estrategia de comunicación y formación en derechos de las mujeres, impulsar la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, construir el Sistema Estatal para la Igualdad y la Equidad de Género y desarrollar la estrategia de diálogo social y negociación para la igualdad entre hombres y mujeres. Por otro lado menciona desacuerdos entre jerarcas y personal técnico en cuanto a los derechos de las mujeres que la institución debe defender, lo cual dio lugar a un clima organizacional conflictivo; mientras en el 2004 se registraron 46 incapacidades de funcionarias y funcionarios, en el 2005 se tramitaron 254 incapacidades y se abrió una cantidad inusual de procesos disciplinarios, ante algunos de los cuales la Sala Constitucional ha declarado con lugar varios recursos de amparo. Destaca también un debilitamiento institucional y pérdida de liderazgo en la rectoría de las políticas de género que deben ser ejecutadas por cada una de las instituciones públicas.

Un ejemplo de ello fue el cuantioso superávit que el INAMU acumuló en el 2005 y la transferencia de cerca de 2.000 millones de colones que hizo a la Comisión Nacional de Emergencia, mientras que para el mes de julio del mismo año, el plan anual operativo del Instituto no se había cumplido ni en un 25% de los compromisos asumidos.

El Informe de la Defensoría concluye con una serie de recomendaciones a la Junta Directiva del INAMU, al Poder Ejecutivo y a la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa, orientadas a garantizar el rescate y funcionamiento de la institución de acuerdo con los fines y atribuciones para los cuales fue creada, así como a asegurar la eficacia y la eficiencia en el desempeño de sus tareas (DHR, 2006b).

Distintos grupos del movimiento de mujeres se pronunciaron también sobre la situación del INAMU y denunciaron algunos hechos considerados graves para el desarrollo institucional, tales como la suspensión de funcionarias y el traslado de recursos del Instituto a la Comisión Nacional de Emergencias, en un contexto institucional caracterizado por la insuficiencia de recursos para cumplir con las tareas asignadas por ley (los temas de participación política, organizaciones de mujeres y el movimiento feminista se analizan con más detalle en el capítulo 5).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
BRECHAS DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS

Véase Goldenberg, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Financiamiento del desarrollo humano

El Décimo Informe constató que la inversión social de los años noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso en el país, no cambiando su dirección, pero sí disminuyendo su intensidad. Es decir, se corroboró que cumple un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. Para el 2005 el Estado costarricense asignó más de un billón de colones para financiar políticas y programas sociales que pretenden mejorar

la calidad de vida de la población, apoyar la construcción de ciudadanía y aumentar la competitividad sistémica del país. Esos recursos fueron equivalentes a cerca de 25.000 colones por habitante al mes y, para una familia promedio de cuatro miembros, alrededor de 100.000 colones, esto es, más de un salario mínimo. También en el 2005 la ISP per cápita mostró una contracción real, por tercer año consecutivo, situación que se asocia a un ambiente de restricciones fiscales crecientes, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esa inversión. En este apartado se analizan las dificultades que entre el 2003 y el 2005 enfrentaron los programas sociales como resultado de las restricciones fiscales imperantes, valoración que se complementa posteriormente con un acercamiento a los problemas de eficiencia que afectan el logro de los objetivos del sector social.

El desequilibrio estructural que mantuvieron las finanzas públicas durante el 2005 debido los problemas de insuficiencia fiscal, hace que persista la señal de alerta sobre la sostenibilidad financiera de la inversión social planteada por este Informe en su edición anterior. Como se señaló entonces, el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el Gobierno Central, respecto al cual la inversión social pública (ISP) tiene una alta dependencia, pues la mitad de ella se financia con recursos del Presupuesto Nacional (PN)⁵⁵. El sector educativo es el más dependiente, pues casi el 90% de la inversión social destinada a él proviene del PN; la dependencia es absoluta en los programas universales (educación general) y muy alta en los programas restrictivos (educación postsecundaria). El sector de seguridad social muestra una situación similar, ya que por encima del 60% de la inversión social que le corresponde procede del Presupuesto Nacional; en este caso la dependencia es ligeramente mayor en las políticas contributivas, en tanto que en las selectivas cerca de la mitad de su asignación proviene de esa fuente. También los servicios culturales y recreativos son altamente dependientes del PN, y su postración en torno al 1% de la ISP

puede interpretarse como reflejo de la vulnerabilidad financiera mencionada, unida a una falta de prioridad política. En el sector salud, a excepción de la rectoría, las políticas tienen una menor dependencia del Presupuesto, aunque esa relación está subestimada al no considerarse las cargas sociales aportadas por el Gobierno Central. Asimismo, el sector de vivienda y territorio exhibe una baja dependencia, pues incorpora a los gobiernos locales, empresas públicas como el ICAA y las instituciones financieras vinculadas con la vivienda. Si en el caso del FOSUVI se contabilizara tanto lo que debe aportar el PN al FODESAF como directamente al FOSUVI, la dependencia financiera sería a todas luces mayor (Trejos, 2006).

La sostenibilidad de la inversión social depende entonces de la holgura que mantenga el PN. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el Gobierno, neto de los gastos no discrecionales. Aunque la mayor parte de los gastos

del PN son en la práctica no discrecionales, y de ahí la inflexibilidad del gasto, es posible identificar algunos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica. Estos gastos son los correspondientes a pensiones, los pagos de los intereses sobre las deudas contraídas y, hasta el 2003, los certificados de abono tributario. La diferencia entre los ingresos tributarios y los gastos no discrecionales daría el monto de los recursos disponibles para financiar los restantes gastos, incluidos los sociales, aunque claramente no solo estos. Por ello, ofrece una estimación del “techo fiscal” disponible para inversión social o políticas sociales no contributivas. El cuadro 2.16 muestra la evolución de estos indicadores entre 1985 y 2005, a partir de información suministrada por el Departamento de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

Como se ha indicado en informes previos, los ingresos tributarios se han mantenido muy estables en un nivel

relativamente bajo. Como media de los últimos veinte años equivalen al 13% del PIB y su coeficiente de variación es de apenas el 6%. Aunque han repuntado un poco en los últimos años, estos ingresos han establecido un “techo” a la holgura fiscal que ha permanecido bastante fijo y, en ese sentido, no han apoyado el aumento de la holgura fiscal. Un contexto de ingresos fiscales relativamente fijos con gastos mayores e incluso crecientes, prueba del déficit mostrado, ha llevado al endeudamiento interno, que a su vez aumenta la carga del pago de intereses. Los pagos de intereses, más los otros gastos no discrecionales, pasaron de representar menos del 4% del PIB durante la segunda mitad de los años ochenta, a casi el 7% del PIB desde 1995. Esto quiere decir que los gastos discrecionales que se pueden financiar sanamente con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB, hasta tan solo algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto también significa que, si bien en la segunda

CUADRO 2.16

Ingresos tributarios y gastos en relación con el PIB. 1985-2005 (porcentaje)

Año	Ingresos tributarios	Gasto no discrecional ^{a/}	Gasto discrecional		Déficit financiero	Gasto discrecional financiado con ingreso tributario
			Efectivo	Financiado		
1985	12,7	3,4	11,2	9,3	-1,8	73,3
1986	12,3	3,7	10,8	8,6	-2,2	69,8
1987	11,7	3,7	9,7	8,1	-1,6	68,8
1988	11,2	3,1	9,7	8,1	-1,6	72,2
1989	11,2	4,0	10,0	7,2	-2,8	64,1
1990	10,8	4,7	9,0	6,1	-2,9	56,7
1991	11,3	5,5	8,7	5,8	-2,8	51,4
1992	12,1	5,3	8,4	6,8	-1,6	55,9
1993	11,8	4,8	9,1	7,1	-2,1	59,8
1994	11,2	5,7	11,0	5,5	-5,4	49,3
1995	11,8	7,0	9,0	4,8	-4,2	40,4
1996	12,1	7,2	9,0	4,9	-4,1	40,8
1997	12,0	6,5	8,4	5,5	-2,9	45,9
1998	12,1	6,0	8,7	6,1	-2,6	50,5
1999	12,0	6,4	7,9	5,6	-2,3	46,6
2000	12,1	6,1	8,9	5,9	-3,0	49,1
2001	12,9	6,5	9,2	6,4	-2,8	49,6
2002	12,9	6,7	10,1	6,1	-4,0	47,7
2003	13,1	6,7	9,6	6,4	-3,2	49,0
2004	13,2	6,5	9,3	6,7	-2,5	50,9
2005	13,6	6,5	8,7	7,1	-1,6	52,2

a/ Se refiere a los rubros de pensiones, certificados de abono tributario (hasta el 2003) e intereses.

Fuente: Trejos, 2006, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

mitad de los ochenta el Gobierno disponía del 70% de este tipo de ingresos para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos. Esta escasa capacidad de gasto discrecional atenta contra la sostenibilidad de la inversión social, en especial si se tiene presente que la ausencia de recursos frescos para el fisco provocará un incremento, por la vía del endeudamiento, del gasto no discrecional (Trejos, 2006).

Por tercer año consecutivo medidas de contención restringen la atención de la pobreza

Desde el 2003 el Ministerio de Hacienda ha venido emitiendo diferentes directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal como proporción del PIB (que pasó de -2,9% a -2,1% entre 2003 y 2005) y de cara a la incertidumbre de poder incrementar los ingresos tributarios con la aprobación de una reforma fiscal (véase capítulo 3). Como en los dos años previos, en el 2005 se dio una importante subejecución en los giros destinados a las instituciones que se dedican al desarrollo de proyectos sociales y de infraestructura, lo cual se logró con medidas aplicadas por decreto, vía anuncios de recortes, con topes porcentuales al crecimiento de los gastos en las entidades públicas y mediante el traslado de recursos a las entidades públicas en los últimos meses del año, con lo cual se limita el tiempo disponible para que éstas puedan ejecutar los recursos. El MEP, el PANI y el FODESAF atienden sectores que han resultado golpeados como resultado de esta práctica. Los jefes de estas dependencias confirman que el problema existe y, en el caso de FODESAF, el Departamento de Presupuesto señala que esta situación les afectó particularmente en el 2003 y el 2004; en el primero de esos años cerca del 37% de los fondos correspondientes a la institución fue girado en el mes de diciembre, mientras que en el 2004 casi el 22% de las transferencias recibidas del Ministerio de Hacienda fueron giradas el último día laboral de diciembre.

Las instituciones que resultan más afectadas por las medidas de contención del gasto son de nuevo, el CONAVI y el FODESAF. Entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005, las transferencias a estas entidades cayeron en términos reales en un 41,1%; las del primero se redujeron en 17%, mientras que las del segundo lo hicieron en 79,2%. En los últimos tres años esto significó una disminución de más de 34.000 millones de colones para FODESAF y de cerca de 4.000 millones para el CONAVI.

Unido a la reducción de los recursos, se ha dado también una tendencia de mayor subejecución de los presupuestos de las instituciones del Gobierno Central, lo cual es coherente con la línea de contención de los gastos. Esta tendencia, que ha sido analizada por la CGR (recuadro 2.7), se ha venido reduciendo en los dos últimos años en el CONAVI y en FODESAF, debido a que la asignación de recursos cada vez menores en términos reales ha llevado a presupuestos más ajustados a las necesidades inmediatas o básicas de estas entidades, haciendo que la subejecución sea menos deseable (Rosales, 2006).

Otra forma de identificar los efectos de las medidas de contención consiste

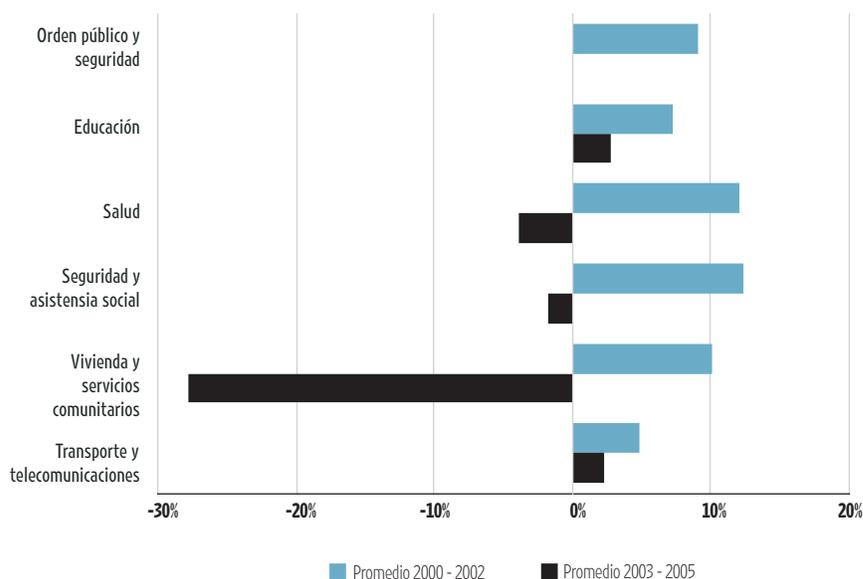
en analizar los gastos clasificados según su función o uso. En este sentido, al desglosar los rubros de seguridad, educación, salud, asistencia social, vivienda, transporte y comunicaciones, y calcular las variaciones que experimentaron en su relación con el PIB, se obtiene que entre el 2003 y el 2005 todos acumularon un saldo negativo (gráfico 2.18). Destaca especialmente la caída de 0,5 puntos porcentuales registrada en asistencia social, seguida por la de seguridad y salud (0,2 puntos porcentuales).

En términos anuales se observa que en el 2003 el mayor ajuste se dio en los gastos de asistencia social, transporte y comunicaciones, y seguridad, mientras en el 2004 se identifican salud y asistencia social. En el 2005 crece el gasto en educación y se mantiene el destinado a asistencia social. Al calcular la variación en la participación de los diferentes rubros dentro de los gastos totales, se nota que los gastos en asistencia social, salud y vivienda perdieron importancia, en tanto que educación sumó 2,2 puntos porcentuales.

Sin embargo, el incremento en la participación de educación, así como en la de transporte y comunicaciones, se debe a que los otros rubros tuvieron un

GRAFICO 2.18

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, según función (períodos trienales)



Fuente: Rosales, 2006, con datos de la CGR.

peor desempeño en su crecimiento real, pues al comparar los resultados de los últimos tres años con los tres previos, se observa que estas dos partidas también se desaceleraron por efecto de las medidas de contención (Rosales, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
IMPACTOS DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Véase Rosales, 2006 en el sitio www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 2.7

Superávit en las instituciones sociales selectivas

Desde su *Memoria Anual* del 2004, la Contraloría General de la República viene señalando la existencia de un superávit global en las entidades encargadas de la ayuda social focalizada, que a diciembre de 2005 ascendió a 16.620,9 millones de colones.

En ese año, la institución que tuvo el mayor superávit fue la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), 5.506,6 millones de colones, situación que ocurre desde hace varios años. No obstante, en esta entidad es difícil evaluar si el monto que está deduciendo para financiar sus gastos y costos administrativos es el que realmente corresponde⁵⁶. Aunque en el 2005 se dio un incremento en las ventas de loterías, que incidió en un aumento en las utilidades netas por distribuir entre los acreedores, la CGR recomienda a la administración de la Junta que continúe sus esfuerzos para agilizar los mecanismos de distribución vigentes, a fin de lograr un giro de recursos más oportuno a los beneficiarios.

El segundo lugar en términos de superávit lo ocupa el PANI (4.446,5 millones de colones). En este caso la subejecución se debió principalmente a que los proyectos de reforma institucional no se ejecutaron en su totalidad, porque algunos procesos licitatorios no fueron concluidos a tiempo. Tampoco se pudieron llevar a cabo los programas de reinserción educativa de madres adolescentes y algunas iniciativas comunitarias, ni fue posible ejecutar la totalidad de los recursos destinados a "acogimiento familiar" y a transferencias a entidades privadas sin fines de lucro. En tercer lugar está el fideicomiso PRONAMYPE, que básicamente por problemas de programación y ejecución dejó de invertir 2.166,5 millones de colones.

El superávit de las instituciones sociales selectivas pudo haber sido mayor, pues en el último cuatrimestre del 2005 tres de las entidades de ese sector (INAMU, IMAS y FODESAF), amparadas en varios decretos ejecutivos, transfirieron al Fondo Nacional de Emergencias 2.547,6 millones de colones. Según el Director de Asignaciones Familiares, en el caso de FODESAF la transferencia al Fondo de Emergencias se hizo con el propósito de dar un uso eficaz y eficiente a los recursos, en vista de que varias unidades ejecutoras venían mostrando niveles de subejecución relevantes, que podrían generar un superávit al final del periodo (CGR, 2006b).

Por otro lado, con base en diferentes convenios en diciembre de 2005 se trasladaron recursos del FODESAF a diversas instituciones⁵⁷, cuando la posibilidad de ejecución era bastante baja. Esto provocó que, al finalizar el periodo presupuestario, el superávit de esas entidades se incrementara y el de FODESAF disminuyera. La CGR concluye que, de no haber sido por las transferencias al Fondo Nacional de Emergencias y a otras entidades, por parte del FODESAF y otras instituciones, el superávit del sector social selectivo habría llegado a 20.708,5 millones de colones. Entre las principales razones que mencionan las unidades ejecutoras como causantes de los superávits están: ingresos superiores a los presupuestados, atrasos para llevar a buen término algunas contrataciones y dificultades para la ejecución de varios proyectos. Sin embargo, en términos generales los elevados superávits en las instituciones del área social pueden asociarse a una deficiente planificación y gestión institucional, y en algunos casos al giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

Fuente: CGR, 2006b.

Persiste la contracción en el financiamiento del FODESAF

Como se ha venido indicando en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, el financiamiento del FODESAF brinda un claro ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social, razón por la cual se mantiene el seguimiento a su situación. El Gobierno está obligado por Ley a aportar al FODESAF el equivalente al 20% de lo recaudado por el impuesto sobre las ventas. Esta disposición se empezó a incumplir desde finales de los años ochenta, y se ha agravado con el tiempo. En 1997 la deuda por ese concepto se documentó y se transformó en bonos que se cambiaban semestralmente y que vencieron en el 2005. No obstante, después de 1997 el Gobierno siguió incumpliendo con la transferencia y en los últimos años ni siquiera documenta la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido (CGR, 2005c).

El cuadro 2.17 muestra la evolución reciente de los recursos girados al FODESAF y los compara con los que debería recibir, tanto si se cuenta o no el pago de los bonos ya comentados, cuyo valor anual es de 5.972 millones de colones. Este monto aparece como parte de la transferencia del Gobierno, pero consiste en un cambio de bonos que, como se indicó, vencieron en el 2005.

Entre los años 2000 y el 2005 los ingresos reales del FODESAF perdieron un 26,6% de su valor, debido principalmente a la reducción del aporte del PN a este Fondo. Aun si se incluye la liquidación de los bonos dentro del aporte del Gobierno, éste pasa de representar un 36,5% de los ingresos efectivos del FODESAF en el 2000, a solo un 6,5% en el 2005, lo cual se asocia a una contracción real del 87% en el periodo. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que se obtiene del impuesto de ventas, el aporte a los ingresos efectivos se reduce del 27,5% en el 2000 a 0% en el 2005, para una contracción real del 100% en ese lapso. Esto significa que, si bien a principios del 2000 solo se estaba girando al FODESAF cerca de la mitad de lo que le correspondía de los ingresos del impuesto de ventas,

CUADRO 2.17

Evolución de los ingresos y gastos del FODESAF. 2000-2005

(cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos efectivos reales ^{a/}	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.471,6	48.592,5
Variación anual		-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,6
Transferencias Gobierno ^{b/}	24.169,8	21.371,8	30.155,5	16.817,1	8.521,8	5.971,8
Del impuesto de ventas	18.198,0	15.400,0	24.183,7	10.845,3	2.550,0	0,0
Bonos deuda FODESAF	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8
Aporte del Gobierno Central ^{c/}	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0
Gastos totales efectivos reales ^{a/}	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.201,2	48.383,2
Composición porcentual por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9
Régimen no contributivo de pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20,0
Comedores escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0
Centros infantiles (CEN-CINAI)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4
Porcentaje del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2
Superávit ^{b/}	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7	394,3

a/ En millones de colones del 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/ En millones de colones corrientes.

c/ Como porcentaje de los ingresos efectivos.

Fuente: Trejos, 2006, con datos de las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

en los dos últimos años se perdió toda proporción con respecto a lo establecido por ley. Se puede argumentar que parte de la reducción del año 2003 se sustenta en el traslado al Presupuesto Nacional de los gastos correspondientes a los salarios de los programas financiados bajo convenio, no por ley, pero este se circunscribe a los técnicos de los CEN-CINAI del Ministerio de Salud y a las cocineras de los comedores escolares del Ministerio de Educación. Estas partidas no solo no justifican la reducción, sino que tampoco tienen base legal ni explican la continuada contracción observada en el 2004 y el no giro en el 2005. Dentro de una administración que tuvo a la lucha contra la pobreza como una de sus prioridades básicas, este comportamiento de los recursos dirigidos a las políticas selectivas refleja claramente cómo las restricciones fiscales vulneran la inversión social y ponen en duda su sostenibilidad financiera.

Las consecuencias de esta contracción en los ingresos reales del FODESAF han sido la reducción en las transferencias a los distintos programas que éste financia (cuadro 2.17), las cuales han

decrecido en más de una cuarta parte desde el año 2000 (26,9%). Esta contracción se produce en el marco de una inflexibilidad en la asignación, ejemplificada por cuatro programas que absorben cerca de dos terceras partes del Fondo, y por el hecho de que cerca del 80% de los recursos se encuentran asignados por leyes específicas, que de paso impiden, por interpretación de la CGR, pedir cuentas a la DESAF sobre su uso y destino.

Paradójicamente, en el marco de una contracción sistemática de los recursos del Fondo, se presentó un creciente superávit que alcanzó su máximo en el 2003 -cuando entró a operar en toda su extensión la Ley de Presupuestos Públicos- y que representó casi el 8% de los gastos efectivos. Aunque, como se señaló en la sección anterior, el tema del superávit en FODESAF se ha venido subsanando en los últimos dos años, aún hay recursos sin aprovechar. Estos dineros ociosos, que no son monopolio del FODESAF y que resultan vitales para el sector de protección social y el área social en general, demandan acciones inmediatas (CGR, 2005c).

Problemas de gestión en los programas sociales

En el marco de la discusión sobre los problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano, desde su décima edición este informe ha venido documentando una serie de aspectos, como los abordados en las secciones previas, que se relacionan con la sostenibilidad financiera de la inversión social, el impacto que sobre ella ejercen las medidas de contención del gasto y los problemas específicos de programas clave para el combate a la pobreza, como FODESAF. Como parte de esta discusión ha surgido en forma reiterada el tema de los problemas de gestión de los programas sociales, cuyo análisis, según se desprende de los apartados anteriores, debe hacerse considerando tres aspectos principales: la tendencia hacia la reducción de la inversión social en un marco fiscal restrictivo, los problemas de ejecución de recursos de las instituciones, que se traducen en superávit en razón del momento en que el Ministerio de Hacienda traslada los recursos (poco antes de finalizar el ejercicio fiscal), y los problemas de

eficiencia en el desempeño mismo de las instituciones sociales, que afectan el logro de sus metas y los impactos redistributivos que se espera de los programas.

Si bien sobre los problemas gestión y sus causas existen muchas valoraciones de distintos sectores, lo cierto es que son muy pocos los esfuerzos tendientes a documentar esos problemas de una manera ordenada y sistemática, que permita una discusión seria sobre un tema tan complejo y delicado. Desde hace varios años la CGR, en el marco de sus competencias y por medio de las áreas de Servicios Sociales, Salud y Educación, ha venido realizando una serie de estudios de evaluación de los programas sociales. Estos trabajos tienen cuatro fortalezas como insumos para el mejoramiento de los programas sociales. En primer lugar, abarcan un amplio número de programas de asistencia y promoción social. En segundo lugar, cubren los componentes principales de la gestión pública. En tercer lugar, se apoyan en rigurosos protocolos de recolección y análisis de la evidencia empírica. En cuarto lugar, no son estudios esporádicos, sino que forman parte de la corriente principal del trabajo que realiza la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Asimismo, son investigaciones que ayudan a ordenar distintos tipos de problemas de gestión que enfrentan actualmente los programas sociales, entre ellos los de combate a la pobreza en general, y los financiados por el FODESAF en particular (recuadro 2.8).

Bajo este marco, entre el 2000 y el 2005 la CGR, a través de las áreas de Servicios Sociales, Salud y Educación, realizó más de setenta estudios que representan un material único para el Estado costarricense, por cuanto constituyen una documentación sistemática y ordenada de problemas en torno a los cuales, además, se formulan recomendaciones que serán objeto de seguimiento por parte de la Contraloría. Pese a la riqueza de estos trabajos, hasta ahora no se ha efectuado un análisis con visión de conjunto acerca de sus hallazgos, lo cual resulta importante por cuanto permitiría ofrecer pistas

sobre los principales cuellos de botella que enfrenta la gestión de los programas y los requerimientos que estos tienen para ampliar y mejorar su impacto distributivo.

Con el interés de hacer un aporte en este sentido, se llevó a cabo un trabajo exploratorio con una muestra de 32 estudios, a fin de buscar respuestas a preguntas como: ¿qué tipo de problemas encuentran las auditorías de la CGR en los programas sociales y cuáles son los más frecuentes? ¿cuántos de los problemas identificados son resultado o se explican por el recorte de gasto o el retraso en la entrega de recursos y cuántos se deben a problemas de ejecución interna de los programas mismos?

De esta forma, se identificó un conjunto de problemas y se realizó un primer intento de ordenamiento de los mismos a partir una serie de criterios comunes. El principal hallazgo es que los problemas de gestión de las instituciones están fuertemente asociados a tres tipos de causas: i) dificultades relacionadas con decisiones políticas, ii) débiles capacidades gerenciales de las autoridades y los mandos medios de las instituciones y iii) procesos de planificación y registros de las poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes. Estas condiciones a la vez impiden la evaluación periódica de los procesos en marcha y la puesta en ejecución de medidas oportunas frente a los problemas que se van presentando, todo lo cual ocurre, además, en un contexto fiscal restrictivo que reduce o restringe el acceso a los recursos y deteriora los servicios.

Para analizar los 32 estudios y ordenar los principales problemas de gestión de los programas de asistencia y promoción social, se establecieron cuatro categorías: programación, ejecución, seguimiento y evaluación y gobierno y conducción institucional⁵⁸. La exploración realizada determinó que existen problemas de gestión comunes a los programas orientados al combate a la pobreza, específicos de cada tipo de programa (por ejemplo, según se trate de transferencias o de servicios, o según involucren alta o baja participación privada en la generación

del producto final) y específicos de cada institución (independientemente del tipo de programa que desarrolle e incluso más allá de las acciones de combate a la pobreza que lleve a cabo). En el cuadro 2.18 se resumen algunos ejemplos de los estudios analizados. A continuación se presentan los hallazgos más relevantes en las cuatro categorías antes mencionadas.

1. Programación

- Hay instituciones que muestran problemas en la definición de planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos.
- Las limitaciones en materia de programación se reflejan claramente en la población meta, es decir, el universo de personas a las que va dirigido cada programa. Los estudios de la CGR identifican dos problemas: la falta de sistemas de información adecuados, que se traduce en desconocimiento de las necesidades de la población o en información desactualizada, y la ausencia de definiciones precisas, que demarquen la población meta (por ejemplo, transporte estudiantil o bono para la educación; recuadro 2.9).
- Los mecanismos de selección que tienen las instituciones son, en algunos casos, más flexibles que los que establece el marco legal, y los mecanismos formales existentes para la selección de beneficiarios no siempre se usan (por ejemplo, el SIPO en el caso de los hogares comunitarios, los instrumentos definidos para el otorgamiento de becas para la educación o la atención en los CEN-CINAI). Asimismo, las unidades ejecutoras en general no definen claramente a sus beneficiarios y se limitan a atender a quienes llegan a solicitar los servicios. Por eso es frecuente que los sectores más vulnerables queden excluidos por falta de acceso e información.
- Hay desorden en los expedientes de beneficiarios, por lo que a menudo es

RECUADRO 2.8

Características y alcances de las fiscalizaciones de la CGR en torno a los programas sociales

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política, la CGR es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa dedicado a la vigilancia de la Hacienda Pública. En tanto tal, realiza dos clases de fiscalización, una de cumplimiento del principio de legalidad en las actuaciones de la llamada "administración activa" (es decir, las instituciones dedicadas al cumplimiento de las funciones sustantivas del Estado) y otra de eficiencia y eficacia de las instituciones en el cumplimiento de sus objetivos. Ambas competencias se reflejan en dos tipos de estudios, los de fiscalización operativa y los de fiscalización evaluativa. La dependencia responsable de llevar a cabo estos estudios es la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, que se subdivide en diversas áreas. De éstas, las involucradas en programas de combate a la pobreza son el Área de Servicios Sociales (encargada, propiamente, de los programas de asistencia y promoción social) y las Áreas de Servicios de Salud y de Educación (responsables de instituciones sectoriales de salud y educación, respectivamente, en cuyo marco se ejecutan programas de asistencia y promoción social). Dos límites son claros en términos de las competencias de la CGR. Primero, no puede reemplazar a las instituciones fiscalizadas en la definición de los objetivos que orientan la política pública ni aspectos fundamentales de la gestión, tales como la oferta programática, el enfoque de atención, o la participación que estas entidades le den a los actores que intervienen en la gestión

institucional y de sus programas. Segundo, no puede indicarle a las instituciones fiscalizadas cómo resolver los problemas de gestión que identifica, ni por ejemplo, qué enfoque utilizar en el diseño de los programas, dado que este tipo de recomendaciones trascenderían la fiscalización e implicarían una co-administración que violentaría las competencias constitucionales establecidas.

De acuerdo con el Manual de Fiscalización Integral (MAGEFI) los estudios de fiscalización operativa "tienen como objetivo demostrar el buen uso de los recursos de la Hacienda Pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizaron tales recursos. Se denomina 'operativa' por cuanto se centra en operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo, teniendo como parámetro los resultados que genera". La fiscalización operativa se lleva a cabo básicamente a través de tres tipos de estudios:

- Auditorías operativas: son análisis del desempeño de las instituciones en el desarrollo de sus labores; incluyen observaciones y recomendaciones para una gestión efectiva y eficiente de los fondos públicos; su alcance puede ser desde unas pocas semanas hasta varios años.
- Auditorías financieras: consisten en la recopilación y evaluación de datos de los estados financieros de las instituciones; cubren el año de operaciones correspondiente al período contable de que se

trate, aunque en situaciones excepcionales se auditan períodos más cortos.

- Estudios especiales: se realizan ante denuncias o en respuesta a estudios sobre aspectos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, jurídico y económico; consisten en recopilar, evaluar y acumular denuncias; pueden establecer responsabilidades administrativas, civiles o penales; por su naturaleza, se llevan a cabo con la rapidez que el caso amerite.

Los estudios de fiscalización evaluativa son más recientes y han venido a llenar un vacío en el quehacer tradicional de la CGR. Los efectuados durante el período 2000-2005 reflejan el cambio. La fiscalización evaluativa tiene dos objetivos: apoyar los procesos de toma de decisiones de las instituciones fiscalizadas y proponer las medidas preventivas y correctivas que se estimen pertinentes, sobre aspectos derivados de las evaluaciones. Para ello, estos estudios identifican los resultados y efectos directos e indirectos de una política, institución, programa o proyecto, a partir de sus objetivos, explícitos e implícitos, así como de los medios empleados. Se realizan con base en métodos científicos de investigación en el marco de la evaluación social de proyectos, adaptando este enfoque al marco de competencias de la CGR.

Fuente: CGR, 2006b.

difícil establecer el perfil real de la población beneficiaria.

2. Ejecución

- Los problemas de superávit de las instituciones son de diversa naturaleza y varían según el caso: ingresos superiores a los presupuestados, atrasos para llevar a buen término algunas contrataciones y dificultades para la ejecución de proyectos, problemas de planificación y gestión

institucional, giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda (CGR, 2005c).

- Hay problemas en la gestión de egresos, es decir, con los presupuestos y la ejecución de los recursos disponibles. Estos se asocian a deficiencias en materia de programación: ausencia de planes, incluso operativos, que definan criterios de asignación.

- También existen problemas con los sistemas de información, que no siempre permiten vincular las dimensiones financiera y sustantiva de los programas. DESAF, por ejemplo, se encuentra en una situación de vulnerabilidad con respecto a algunos programas.

- Se da el financiamiento de gastos administrativos y costos indirectos de los programas, lo cual está explícitamente prohibido por ley.

- Ocurren atrasos en las contrataciones, o bien se realizan contrataciones y compras por montos que exceden lo presupuestado.
- Hay dificultad para distinguir entre fuente de financiamiento y población beneficiaria.
- No se cuenta con registros del número de beneficiarios que indiquen volumen y características de la población meta, por lo que en algunos casos el número de beneficiarios no se fundamenta en un aumento de las necesidades de la población, ni la población beneficiaria corresponde necesariamente a la población meta, ni es la más vulnerable.
- La información relativa a los servicios brindados, en particular a su calidad y oportunidad, es muy escasa, así como la información relativa a cobertura, lo que genera problemas en el cumplimiento de metas.

3. Seguimiento y evaluación

- Se observan problemas de deficiencias en materia de seguimiento y evaluación, asociadas a la supervisión que se realiza a través de servicios profesionales u organizaciones privadas, y sobrecarga de trabajo que hace que el personal asignado a estas labores tampoco cumpla adecuadamente con la supervisión.
- Falta de registros y sistemas de información apropiados para el seguimiento.
- Falta de evaluación periódica de los programas.

4. Conducción y gobierno institucional

- Hay problemas de conducción relacionados con escasos grados de libertad de la dirección para lograr que las unidades ejecutoras acaten decisiones tomadas en ese nivel, por falta de interés o de capacidades políticas e institucionales.
- Falta de decisiones y responsabilidades en el nivel político.

- Insuficiente capacidad técnica e institucional por parte de las unidades ejecutoras para ejercer un papel ordenador y evaluador de la gestión de los programas.
- Problemas de coordinación entre áreas sustantivas y financieras, contrataciones y personal.
- Baja o nula coordinación entre instituciones o programas de una misma unidad ejecutora.
- Problemas para la contratación de personal con dedicación exclusiva, lo que provoca en algunos casos contrataciones puntuales para servicios permanentes.

Los estudios revisados evidencian tensiones importantes en las que sería preciso profundizar a futuro, dado que ofrecen ventanas de oportunidad para la solución de los problemas. En tal sentido conviene destacar los siguientes puntos:

- Tensión entre el marco legal y la realidad de las instituciones.
- Disonancias entre las percepciones y las expectativas de la población meta y la oferta programática de los servicios.
- Tensión entre el marco legal y las interpretaciones de las y los funcionarios involucrados en la implementación, con respecto a qué es lo deseable y qué es lo posible en el marco de la realidad institucional en la que están inmersos.
- Reacciones de las autoridades y el nivel jerárquico superior de las instituciones ante las recomendaciones de la CGR.
- Relaciones entre diversos actores involucrados en la gestión de programas de asistencia y promoción social, tales como las organizaciones no gubernamentales (instituciones de bienestar social), las empresas proveedoras (de insumos y en algunos

programas, como el BANHVI o los hogares comunitarios, de productos o servicios finales) y las múltiples clientelas, tanto “hacia arriba” (el nivel político muchas veces involucrado en la asignación de recursos a través de criterios implícitos e informales), como “hacia abajo” (la propia población de escasos recursos).

- Tensiones entre las instituciones sociales y las decisiones de política económica que les afectan directamente en materia presupuestaria. En respuesta a tal situación, los programas desarrollan mecanismos de adaptación que, mejores o peores, operan sobre aquellos factores que están bajo su control, y les permiten lidiar con aquellos que están fuera de su alcance. En el corto plazo resuelven problemas de recursos, pero en el mediano plazo generan problemas de gestión (Martínez, 2006).

Las siguientes son algunas recomendaciones generales que se derivan de la investigación realizada:

- El mejoramiento de muchos de los programas pasa por la recomposición de su ciclo de gestión, es decir, la interacción virtuosa entre los componentes de gobierno y conducción, programación, ejecución y evaluación.
- Es necesario fortalecer la evaluación, distinguiendo por una parte los requerimientos de control y de coordinación que implica la entrega de transferencias directamente a la población beneficiaria, y por otra, los requerimientos de la producción de servicios, que conlleva procesos de control y coordinación más complejos, debido a la participación de una diversidad de profesionales y a la presencia de mayores niveles jerárquicos entre la conducción político-institucional, la conducción técnica y la población beneficiaria.
- Se requiere mayor comunicación entre los responsables de la oferta programática de las instituciones, y

CUADRO 2.18

Principales problemas identificados por la CGR en la gestión de programas sociales

Dimensión	Problemas identificados	Casos mencionados
Programación	Ausencia de planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos.	DESAF, IMAS y PANI, en los cuales esta debilidad se agrava pues se trata de instituciones articuladoras de la gestión de otras. En DESAF se reconocen mejoras, aunque se considera que los avances son insuficientes, debido a los escasos márgenes que tiene la entidad, tanto para recaudar como para asignar recursos.
	Falta de sistemas de información adecuados para la selección de la población meta , información desactualizada y ausencia de definiciones precisas que demarquen esa población.	Desconocimiento de necesidades poblacionales (CONAPAM); información desactualizada (comedores escolares, albergues del PANI) y ausencia de definición de la población meta (transporte estudiantil y bono para la educación).
	Problemas en los mecanismos de selección de la población beneficiaria : algunas unidades ejecutoras tienen un criterio más flexible que el del marco legal. Los mecanismos formales existentes para la selección no se usan o no se definen claramente, y se limitan a atender a quienes llegan a solicitar los servicios. Existe desorden en los expedientes de las y los beneficiarios, lo que dificulta establecer el perfil efectivo de esa población.	Con criterios más flexibles se menciona al MEP (comedores escolares, becas y transporte estudiantil). Entre los que no utilizan los mecanismos existentes para la selección de beneficiarios están los hogares comunitarios, las becas de educación y los CEN-CINAI.
Ejecución	Problemas en la gestión de ingresos . Varias instituciones registran superávit presupuestarios.	Además del caso de FODESAF, se menciona al IMAS, el PANI y el CONAPAM. Todos ellos registraron superávit en el 2005.
	Problemas en la gestión de egresos , es decir, con los presupuestos y la ejecución de los recursos disponibles.	Muchos son resultado de las deficiencias en la programación, como en DESAF. Problemas relacionados con los gastos administrativos y los costos indirectos de los programas, explícitamente prohibidos por ley: RNCP, CEN-CINAI, CNREE y CONAPAM.
	Nivel de ejecución : superávit vinculado a distintos problemas de gestión, atraso en contrataciones, compras por montos que exceden lo presupuestado y dificultad para distinguir fuente de financiamiento y población beneficiaria.	Superávit en el PANI en recursos procedentes de otras fuentes distintas a FODESAF, también en comedores escolares y el FONABE. Atraso en contrataciones en el programa de transporte estudiantil. Compras que exceden lo presupuestado en FONABE.
	Población beneficiaria : el comportamiento del número de beneficiarios no necesariamente se fundamenta en un aumento de las necesidades de la población. En algunos programas las y los beneficiarios no corresponden a la población meta o no necesariamente son los más vulnerables.	Carencia de registros de la población beneficiaria en los programas ejecutados por la CCSS y el CNREE. No necesariamente la población beneficiaria coincide con la población meta: transporte estudiantil, FONABE, CEN-CINAI.
	Escasa información relativa a los servicios brindados , en particular a su calidad y oportunidad.	Alguna información disponible al respecto en hogares comunitarios, los albergues del PANI y el FONABE.
	La información relativa a cobertura es muy escasa. Se desconoce también si se cumplen o no las metas definidas.	Solo en dos de los trece programas considerados en este análisis (hogares comunitarios y CEN-CINAI) se cuenta con este tipo de información.
Seguimiento y evaluación	La mayoría de los programas presenta deficiencias en la supervisión técnica y financiera .	Problemas en la supervisión a través de servicios profesionales u organizaciones privadas (IMAS). Falta de registros y sistemas de información para el seguimiento en el RNCP (atención de personas en fase terminal), en el aseguramiento por el Estado, en comedores escolares, en FONABE, en transporte estudiantil y en los CEN-CINAI.
	Ausencia de mecanismos de evaluación . Cuando hay informes de avance son en general descriptivos y no tienen efectos en la toma de decisiones.	La DESAF no evalúa los programas periódicamente, ni tampoco las unidades ejecutoras de sus programas.
Conducción y gobierno institucional	Toma de decisiones : problemas de conducción y gobierno, que deben definirse en el nivel político-institucional de las unidades ejecutoras.	Problemas en la DESAF, en la CCSS y en el PANI, por diferentes causas.
	Gestión y organización institucional : problemas de coordinación entre áreas sustantivas y administrativas y las contrataciones privadas, así como entre áreas sustantivas y financieras, contrataciones y personal.	La CGR identifica problemas en las mismas tres instituciones en las que identificó problemas en cuanto a los criterios de programación utilizados: DESAF, IMAS y PANI.
	La coordinación entre instituciones es básicamente nula y genera las dificultades para el ejercicio de rectorías, en la efectividad de las transferencias y servicios, además de que genera duplicación de programas con poblaciones meta similares.	CONAPAM e IMAS.

Fuente: Martínez, 2006, con base en un análisis de 32 estudios realizados por la CGR entre 2000 y 2005.

las personas usuarias de los servicios y los diversos actores que intervienen en la ejecución de los mismos.

- Los estudios de la CGR podrían servir para constituir una base de datos sobre la gestión de las acciones de asistencia y promoción social en el país.

El análisis de la gestión de los programas sociales debe incorporar dimensiones que actualmente no están siendo evaluadas porque exceden las competencias de la CGR, en particular los vínculos entre actores, tanto en el plano formal como en el informal. Estos tienen relaciones de colaboración, pero también de conflicto, cuya

identificación permitiría actuar sobre las tensiones en favor de la solución de los problemas identificados⁵⁹ (Martínez, 2006).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Véase Martínez, 2006 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 2.9

Problemas para integrar un sistema único de información de beneficiarios de los programas sociales selectivos

El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), desarrollado por el IMAS, es el único sistema diseñado en el país con el fin de localizar, caracterizar, priorizar, dar seguimiento y calificar por niveles de pobreza y puntaje, a los solicitantes de los servicios de los programas selectivos. Como herramienta de trabajo para las instituciones del sector social, requiere integrar y uniformar otros componentes de un sistema único de información de los beneficiarios, tales como: integrar el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) con el SIPO, en un registro único de beneficiarios de los programas sociales; uniformar el modelo econométrico del SIPO con los criterios utilizados por el INEC y otros programas sociales, para establecer un solo índice de focalización de beneficiarios, con usos diversos según las competencias de los distintos ámbitos de atención; generar condiciones para el desarrollo de un sistema integrado de bases de datos en el sector público y establecer una unidad dirigida a facilitar los procesos de planificación, integración y evaluación de los programas sociales selectivos. Un estudio realizado por la CGR (2006a) determinó que de 23 instituciones públicas que ejecutan programas sociales selectivos, únicamente 6 utilizan el SIPO, de las cuales, además del IMAS, solo 3 tienen acceso directo y hacen algún uso de la información, 4 entidades tienen convenio vigente con el IMAS para usar el sistema y 4 están en proceso de negociación. Por tanto, el 85% de las instituciones del sector requeriría formalizar un convenio para hacer efectivo el acceso al

SIPO (cuadro 2.19). A estas 23 instituciones públicas se les aprobó en el año 2005 un presupuesto de 140.334,3 millones de colones, para ejecutar 51 programas selectivos. Sin embargo, la transversalidad del SIPO se logró en el 17,4% de las instituciones que ejecutan el 27,5% de los programas selectivos, a los cuales se les aprobó un 11,8% del presupuesto asignado a la totalidad de programas selectivos (cuadro 2.19).

Según el estudio de la CGR, entre algunas explicaciones sobre la lentitud en el proceso para hacer transversal el SIPO en el sector social figuran: falta de voluntad política, problemas de implementación de una estrategia y una normativa efectivas, dificultades relacionadas con la metodología⁶⁰, desactualización y desconfianza en la calidad de la información y no retroalimentación al SIPO con los datos sobre beneficios otorgados por las instituciones usuarias. También se señalan limitaciones tecnológicas, deficiencias en la capacitación, limitación de recursos humanos y económicos, dependencia del IMAS con respecto a empresas consultoras, tendencia reactiva y no "proactiva" en la cobertura, incapacidad del SIPO para atender altas demandas, falta de validación de la información del sistema con otras bases de datos institucionales, problemas de confiabilidad en los procesos de recopilación, almacenamiento y actualización del sistema, falta de una unidad que dé seguimiento y evalúe el SIPO y retroalimente su operación, así como los procesos de planificación y toma de decisiones específicas.

Si se contrasta la información contenida en el SIPO con otras fuentes de datos sobre

pobreza⁶¹ como la EHPM, se observan significativas diferencias metodológicas⁶². Considerando las limitaciones de la comparación, los resultados muestran que la cantidad de familias pobres registradas en el SIPO (218.380) es similar al número de hogares pobres según la EHPM (220.721), una diferencia de apenas 2.341 familias. Por niveles de pobreza, las familias del grupo 1 según el SIPO tienden a ser menos que los hogares en extrema pobreza de la EHPM (diferencia de 6.963), mientras que el resto de las familias calificadas por el SIPO en los grupos 2 a 4 supera a los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la EHPM (diferencia de 10.872). Sin embargo, en la cantidad de personas pobres sí hay discrepancias de peso, pues según el SIPO hay 738.248, en tanto que la EHPM estima 932.077. Pese a ello, la diferencia en la incidencia de la pobreza es de apenas 0,2% (21% en ambos casos) (CGR, 2006a). Para que la información del SIPO sea congruente con las estadísticas nacionales sobre pobreza, y para validar la confiabilidad de sus datos, es necesario que el IMAS reduzca las divergencias metodológicas con respecto a las fuentes oficiales del INEC. Para lograr esto, se pueden realizar estudios comparativos con unidades de análisis definidas mediante conceptos y variables homogéneas (familia-hogar, distrito, regiones, etc.), utilizar métodos de cálculo comparables, cohortes temporales iguales y otros elementos que disminuyan los errores de los análisis comparativos⁶³. Esta labor debe ser parte de las actividades de seguimiento

RECUADRO 2.9 (CONTINUACIÓN)

y evaluación del sistema, y sus resultados deben proponer ajustes a los instrumentos y las metodologías, a fin de lograr su simplificación, asegurar su calidad y confiabilidad, mejorar su pertinencia y aceptación por parte de las instituciones usuarias del SIPO en el sector social (CGR, 2006a). El estudio de la CGR concluye que

fue poco el avance de la Administración Pacheco de la Espriella en la utilización del SIPO. Asimismo, recomienda al IMAS elaborar un plan de trabajo y su correspondiente cronograma para cumplir con las disposiciones establecidas, así como realizar los estudios y ajustes que requieren los instrumentos, manuales, reglamentos

y herramientas metodológicas utilizadas en el SIPO y el SABEN, de manera que sus estadísticas sean técnicamente comparables con las cifras oficiales de pobreza que produce el INEC.

Fuente: Camacho, 2006.

CUADRO 2.19

Acceso a la base de datos del SIPO, de las instituciones ejecutoras de programas sociales selectivos. 2005

Acceso al SIPO	Instituciones		Programas		Presupuesto	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	23	100,0	51	100,0	140.334,3	100,0
Con acceso	6	26,1	18	35,3	50.034,4	35,6
Directo	4	17,4	14	27,5	16.591,1	11,8
Indirecto	2	8,7	4	7,8	33.443,4	23,8
Sin acceso	17	73,9	33	64,7	90.299,9	64,4

Fuente: CGR, 2006a, con datos de DESAF, Presupuesto Ordinario de la República y leyes específicas.

NOTAS DEL CUADRO 2.1

a/ Para las variables que tienen como fuente la Encuesta de Hogares (INEC), hay que considerar que las cifras son totalmente comparables a partir del 2000; para comparar con años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión. Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ A partir de 1998 se hizo obligatorio para los trabajadores por cuenta propia asegurarse en el seguro de salud y en el de pensiones; antes de ese año podían optar por asegurarse solo en el primero de estos regímenes.

c/ Disponible a partir de 1992.

d/ Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados se considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.

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, que tiene como base enero de 1995.

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 per cápita del hogar.

h/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994.

i/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

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

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos "Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo", de Pablo Sauma; "Seguimiento en materia de educación", de Carlos Castro; "El gasto público social en el 2003: equidad, eficiencia y sostenibilidad", de Juan Diego Trejos; "Gestión de programas de asistencia y promoción social: documentación de problemas y oportunidades de solución", de Juliana Martínez del IIS-UCR; "Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2004 y el 2005", de FUPROVI; "Condiciones de vida familiar y comunal en proyectos habitacionales desarrollados mediante diferentes tipos de programas urbanísticos subsidiados con el bono familiar de vivienda", de William Brenes, Rene Martorell y Juan Carlos Vanegas, para FUPROVI y el Programa Estado de la Nación; "Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto total público 2003-2004", de Julio Rosales; "Principales tendencias de la situación nutricional de la población de Costa Rica y su atención en el período 1996-2006", de Emilce Ulate, de la Escuela Nutrición de la UCR; "Brechas cantonales y regionales", de ProDUS-UCR; "Brechas

de equidad entre los géneros", de Olga Goldenberg; "La cobertura de los seguros de salud y de invalidez, vejez y muerte", de Adolfo Rodríguez; "Estudio cualitativo sobre la calidad de la educación secundaria", de Ana Jimena Vargas, de Unimer.

Un agradecimiento especial por sus aportes a: Carmen Camacho, Pablo Slon y Edwin Zúñiga (CGR), Helio Fallas, Raquel Barrientos y Jacqueline Castillo (CCSS), Rosendo Pujol y Daniel Figueroa (ProDUS-UCR), Rita Maxera, Róger Bonilla (CCP-UCR), Rafael Segura, Orlando Muñoz, Giselle Argüello y Erick Irigaray (INEC).

Un agradecimiento por sus comentarios específicos merecen: Guido Miranda, Miguel Gómez, Ligia Martín, Guiselle Segnini y Nancy Montiel de la CGR, Luis Tacsan, María Elena González y Floribel Méndez del INEC, Mario Vargas de la Escuela de Microbiología de la UCR, Karol Acón, Jorge Vargas y Leda Muñoz.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 7 de febrero, 8 de marzo, 1 de junio y 25 de julio del 2006. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Karol Acón, Ana Miriam Araya, Giselle Argüello, Nereida Arjona, Melany Ascensio, Camen Camacho, Marta Campos, Ana Caicedo, Sandra Cartín, Anabelle Castillo, Jacqueline Castillo, María José Chávez, Juan Manuel Cordero, Ana

Cecilia Escalante, Olga Goldenberg, Miguel Gómez; Camen González, María Elena González, Romano González, Rodolfo Gutiérrez, Helio Fallas, Erick Irigaray, Ramiro Jiménez, Fernando Marín, Ligia Martín, Juliana Martínez, Rosibel Méndez, Guido Miranda, Rafael Monge, Nancy Montiel, Lillian Mora, Orlando Muñoz, Gustavo Picado, José Pablo Pérez, Eugenio Pignataro, Sandra Pizsk, Eda Quirós, Pilar Ramos, Mayra Rodríguez, Keynor Ruiz, José Fulvio Sandoval, Rafael Segura, Daniel Soley, Pablo Slon, Ana Felicia Torres, Juan Diego Trejos, Gina Valitutti, Ana Jimena Vargas, Guido Vargas, Isaac Vargas, Lucina Zawalinski, Irma Zúñiga, Joyce Zürcher, Juan Diego Trejos, Eloísa Ulibarri, Anayansy Valverde, Ana Karina Zeledón y Edwin Zúñiga.

Se realizó un taller de consulta especial sobre el tema de género el día 13 de junio del 2006, y se contó con la asistencia de: Ana Hernández, Lorena Camacho, Ana Carcedo, Sandra Cartín, María José Chávez, Ana Felicia Torres, Teresita Ramellini, Gloria Valerín y Gina Valitutti.

La edición técnica la realizaron Marcela Román y Natalia Morales.

La revisión y corrección de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales y Elisa Sánchez.

NOTAS

1 Para efectos operativos, en esta aspiración se da cuenta del balance "macro" de la situación social del país.

2 Se entenderá por integración la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: "acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos". La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí por cuanto son tratados en el capítulo 5 de este Informe.

3 Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni los procesos de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos destinados por el Gobierno a políticas universales (salud, educación, pensiones) y políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, CEN-CINAI, comedores escolares).

4 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los 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 "Equidad e integración social" (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) la seguridad se abordará desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito.

5 El concepto de desarrollo humano se enfoca en la expansión de las libertades de las personas; se tiene como

premisas la consideración del ser humano como un agente, es decir, un ser racional capaz de adoptar sus decisiones ("a shared view of the human being as an agent"; Sen, 2000). La libertad de que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de sus propios objetivos es indicativa del desempeño de una sociedad que respeta y promueve el valor de sus miembros.

6 El desempeño de las personas y la capacidad de ejercer su libertad se ven coartados por condiciones de las que no pueden suponerse responsables. La pobreza es una de esas condiciones que generan privación de las capacidades de las personas (*poverty as capability deprivation*), porque las excluye de la vida social al impedirles participar en la comunidad o, lo que es lo mismo, interactuar libremente con las otras personas (*being able to appear in public without shame*). La pobreza es, dice Sen, un claro ejemplo de cómo una privación de capacidad adquiere forma de exclusión social (Sen, 2000). "Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas" (Sen, 1999).

7 El daño infraestructural afectó la atención de casi un millón de usuarios de los servicios que ofrece este centro médico. Los daños materiales ascienden a 19.396.000 dólares, según estimaciones de la CNE (Decreto de Emergencia 32479-MP-S-H).

8 La CCSS ha venido coordinando actividades con distintas dependencias, para fortalecer y facilitar el desarrollo de la capacidad gerencial en la administración de los riesgos a que está expuesta esa institución en la prestación de sus servicios. Para más detalles de las acciones realizadas en este contexto, véase Montoya, 2006.

9 El estudio incluye también las necesidades de: internos universitarios, médicos de servicio social, médicos generales y médicos residentes (Mora y Parada, 2003).

10 El déficit a cinco y diez años que señalan los directores rebasa la capacidad de la CCSS para formar el recurso humano requerido (en el caso de las especialidades), contratar a los profesionales que hubiere disponibles en el mercado nacional y crear nuevas plazas, dadas las limitaciones presupuestarias de la institución (Parada et al., 2002).

11 Para identificar los componentes de las ganancias en la esperanza de vida se estiman los efectos indirectos y de interacción, tomando en cuenta que los sobrevivientes por encima de cada una de las edades están expuestos a nuevas condiciones de mortalidad.

12 Para estimar la nueva esperanza de vida se calcula "una tabla de decremento simple asociado", en la cual se estiman los aumentos en el tiempo vivido por las personas de distintas edades en ausencia de una causa específica. Para ello se calculan las probabilidades de supervivencia en distintas edades, en función de la razón entre la causa específica y todas las demás causas.

13 El número de casos que registra el sistema -y que aquí se analiza- ha aumentado; actualmente comprende un 96% de casos registrados y un 75% de casos analizados.

14 Son los casos, por ejemplo, de las investigaciones realizadas en la Facultad de Microbiología de la Universidad de Costa Rica por Aguilar y Granados, 1998; Fonseca y Lizano, 1998; Brenes y Chaves, 2004; Castro y Díaz, 1998; Durán, 2005.

15 En ausencia de un registro más específico, y dado que Costa Rica cuenta con un registro de nacimientos de buena calidad, el número de nacimientos de madres nicaragüenses permite tener una aproximación a la magnitud de la migración en el país.

16 Encuestas nacionales de nutrición, censo de tallas de escolares, estudios específicos en zonas urbanas y rurales.

17 Según el indicador de peso para edad.

18 Un estudio del Laboratorio Nacional de Aguas sobre la situación de los acueductos en comunidades indígenas de Costa Rica evaluó 37 acueductos, y determinó que el 90% de ellos tenía contaminación fecal, un 33% riesgo sanitario alto y un 14% muy alto, todo lo cual incrementa el riesgo de mortalidad infantil y enfermedades infectocontagiosas. En total, el 67% de los acueductos examinados no suministra agua de calidad potable según los criterios de calidad microbiológica del Laboratorio Nacional de Aguas (Feoli y Mora, 2006).

19 Kabagambe et al. (2005) realizaron un estudio en el que demuestran una asociación negativa entre la disminución en el consumo de frijoles y el infarto al miocardio.

20 Ureña (2006) efectuó una investigación con 87 niños y niñas de entre 10 y 12 años en nueve escuelas de bajo, mediano y alto nivel socioeconómico en el Área Metropolitana. El propósito de este estudio fue medir el consumo de vegetales y frutas en escolares de diferentes niveles socioeconómicos. Los resultados muestran que en los niveles alto y bajo el 64%, y el 45% en el nivel medio, no consumen frutas en absoluto. Con vegetales los porcentajes son todavía más altos: 71%, 55% y 80% con consumos nulos de vegetales para los niveles alto, medio y bajo, respectivamente (Ureña, 2006). Esto es un reflejo de lo que está sucediendo también en los hogares de estos niños y niñas.

21 Ácidos grasos monoinsaturados que, por efecto del procesamiento pasan de una configuración "cis" a una "trans". Se encuentran principalmente en carnes de res y productos lácteos -por efecto de las bacterias del rumen-, aceites hidrogenados, margarinas y toda la repostería y alimentos industrializados que se preparen con estos alimentos (Ulate, 2006).

22 Baylin y sus colaboradores llevaron a cabo estudios de caso y analizaron controles realizados en el país entre 1994 y 1998. Midió el contenido de ácidos grasos "trans" en muestras de tejido adiposo (obtenidas por biopsia) en individuos que habían sufrido un primer infarto y los compararon con los casos que no tenían esta patología. Encontraron que había una asociación positiva entre el contenido de ácidos grasos "trans" en el tejido adiposo y el riesgo de sufrir un infarto (Baylin et al., 2003).

23 La Junta Directiva de la CCSS en la sesión 7950 (21 de abril de 2005) aprobó la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes y acordó que la afiliación compulsiva se realizara en cuatro etapas: i) patronos físicos activos, ii) profesionales liberales, iii) trabajadores independientes con otras actividades económicas y iv) afiliación en el seguro de pensiones de los trabajadores independientes adscritos a convenios de aseguramiento colectivo de pequeños y medianos agricultores (CCSS, 2006c). Asimismo, en la sesión 8019 (15 de diciembre de 2005), se aprobó la estrategia para la extensión de la cobertura contributiva de inspección (PRECIN), con el objetivo de incorporar a los patronos y trabajadores independientes que no están cotizando en la seguridad social. La ejecución de PRECIN se realiza por zona geográfica y se concentrará en las

actividades económicas con mayor tendencia a la evasión (CCSS, 2006c).

24 La Dirección Actuarial de la CCSS utiliza la Encuesta de Hogares para estimar el número de núcleos familiares que tienen derecho a recibir la protección del Estado por su condición de pobreza. Al total de personas pobres que reporta la Encuesta, que se refiere a personas con ingreso conocido, la CCSS le agrega una estimación de personas pobres con ingreso ignorado, luego resta aquellos que tienen otro tipo de aseguramiento y finalmente divide la población pobre estimada sin seguro entre un tamaño promedio de núcleos familiares (2,47) para calcular el tamaño de población potencialmente asegurable, que es la que luego factura. El costo de aseguramiento lo calcula como el 13,75% de una base contributiva mínima, que para el año 2005 fue de 78.307 colones.

25 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.

26 En la mayoría de los casos, el abandono temporal o permanente de los estudios puede considerarse como un proceso de expulsión del sistema. Este se aproxima mediante el indicador que por el MEP denomina "porcentaje de deserción intra-anual".

27 ¿Tiene que ver exclusivamente con los métodos de enseñanza, con los contenidos o programas de las materias *per se* o con estos últimos y su vinculación con el contexto laboral, social y cultural? Y si se trata de una combinación de estos factores ¿en qué sentido y en qué proporción debe darse?

28 El hecho de que sea una exploración es una consideración de suma importancia a la hora de valorar los resultados del estudio.

29 Los criterios considerados fueron: altos niveles de promoción en el último año (superiores al 80%), calificaciones promedio altas en los exámenes de bachillerato (en comparación con la categoría de colegio a la que pertenece) y similares en las principales materias (Español, Matemáticas, Estudios Sociales, Biología y Cívica) y una tasa de deserción inferior al 10%.

30 Pese a los persistentes intentos realizados para entrevistar a representantes del MEP de las áreas de supervisores regionales y de evaluación de la calidad de la educación, no fue posible obtener su criterio.

31 Bajos niveles de deserción y de fracaso escolar; la relación entre el número total de solicitudes de admisión y el número de admitidos por generación es varias veces mayor que 1. Los resultados en las pruebas de bachillerato son elevados y bastante homogéneos; buen desempeño en las pruebas nacionales de noveno año. Alto porcentaje de aprobación en los exámenes de admisión de las universidades públicas; número de premios a la excelencia académica otorgados por el MEP u otras entidades. Hay exposición mediática, así como retroalimentación positiva y constructiva por parte de egresados, universidades y empresas contratantes. Sus estudiantes son "codiciados" por universidades y empresas. Los graduados tienen éxito (existe un seguimiento sobre dónde se ubican, sus profesiones o actividades, sus logros, su solidez ética y profesional). Hay prominencia en investigaciones académicas, auditorías técnicas o peritajes independientes (en la mayoría de los colegios visitados), el tiempo efectivo de trabajo con los

alumnos es elevado, y el uso de nuevas tecnologías en el aula es amplio (Internet, computadoras, *videobeam* y otros apoyos audiovisuales). Pocos problemas en el colegio: escasos o nulos incidentes violentos, problemas de conducta o drogas aislados y contenidos. Calidad de la educación a bajo costo (se comparan con otros colegios que son más caros y tienen menor desempeño). Buen desempeño en actividades extracurriculares, además de, no en lugar de, el buen desempeño académico (Unimer, 2006).

32 El concepto de bajo clima educativo se refiere a los hogares en los que los padres cuentan con bajos niveles de educación formal.

33 No existen estimaciones sobre la rentabilidad económica de la inversión en preescolar.

34 También está la deserción entre años, que no se mide aquí y que, si bien es afectada por factores como la pérdida del curso, también tiene una estrecha relación con las restricciones por el lado de la demanda.

35 Cabe destacar que, desde finales de los años noventa (Administración Rodríguez), se vienen impulsando opciones de educación abierta para jóvenes que desertaron del sistema. Los indicadores del gráfico 2.4 no incorporan esas modalidades, que ciertamente podrían estar impactando de modo indirecto las tasas de la educación secundaria regular. Por otra parte, aunque no se cuenta con estadísticas completas sobre estas nuevas modalidades, es de esperar un producto de menor calidad y mayores tasas de deserción y fracaso.

36 Los resultados dieron una correlación positiva en primaria, que puede tener su origen en el bajo nivel de esta tasa, cercana a una cuarta parte de la de secundaria y congruente con el comportamiento de la serie, que muestra una tendencia descendente, pero con un corte en 1994, donde la tasa se duplica y a partir de ahí empieza de nuevo a descender. Esta correlación se vuelve negativa cuando se comparan las variaciones, pero arroja una elasticidad positiva cercana a la unidad. En todo caso, estas elasticidades se asocian con un menor poder explicativo del gasto por estudiante, lo que sugiere que otros factores son también relevantes (Trejos, 2006).

37 Como se trabaja con encuestas, en cada caso se toman dos grupos de edad para aumentar el tamaño de la muestra y se considera una edad que permita captar a quienes logran completar cada ciclo lectivo con rezago.

38 La vivienda deficiente adicional resulta de sumar las viviendas regulares sin hacinamiento y las viviendas buenas sin hacinamiento que carecen de al menos uno de los servicios básicos siguientes: agua, electricidad y servicio sanitario.

39 Este artículo establece condiciones de manejo especial en la gestión del subsidio habitacional, para proyectos de vivienda tendientes a mejorar las condiciones de asentamiento irregular (Ley 7052).

40 En general, al realizar la evaluación se tomaron en cuenta cuatro dimensiones básicas: características físicas de las viviendas, situación organizativa de las familias, grado de desarrollo urbano del proyecto y perfil económico y socio-demográfico de las familias. Cada dimensión contempló una serie de variables, a las cuales se les asignó un puntaje. En la primera dimensión se le dio más peso a las características físicas de las viviendas, por ser un factor muy visible del avance o retroceso económico de las familias estudiadas. En la segunda

dimensión se otorgó especial importancia a la existencia de una organización palpable en la formación y consolidación de la comunidad. En la dimensión de desarrollo urbano, las variables contempladas estaban relacionadas con el estado de la infraestructura y las zonas verdes, la gestión de servicios básicos, la percepción de seguridad ciudadana y el cuidado del medio ambiente. Finalmente, en la dimensión sobre el perfil económico y sociodemográfico se indagó acerca de esta condición solamente para complementar la información obtenida en las dimensiones anteriores (FUPROVI, 2006a).

41 Para el análisis de la participación familiar en el desarrollo de los proyectos habitacionales se construyó un modelo de regresión logística, cuya variable dependiente es la pertenencia a un proyecto habitacional de éxito o no éxito. Las dos variables más significativas fueron la participación de la familia con mano de obra en infraestructura del proyecto ($P > |z| = 0,000$) y participación de la familia en el último año en la construcción de obras comunitarias ($P > |z| = 0,003$). Para más detalles véase FUPROVI, 2006a.

42 Para efectos del análisis que aquí se realiza se consideró la conformación de los ingresos de los hogares en el 2004, que el INEC denomina "comparable con 1988", con el fin de reducir los impactos sobre la desigualdad originados en diferencias en la medición.

43 La ENIG capta mejor las distintas fuentes de ingresos y la distribución de los hogares según nivel de ingreso en la adquisición de bienes y servicios, por lo que es una fuente más precisa para la medición de los ingresos. La ENIG 2004 fue una encuesta por muestreo a nivel nacional, en la cual todos los hogares particulares del país tenían una probabilidad conocida de ser seleccionados y, por tanto, los hogares seleccionados constituyen una muestra representativa de todos los hogares del país. La muestra estuvo formada por 5.220 viviendas y fue distribuida a lo largo de trece meses (abril 2004-abril 2005). Los principales objetivos de la ENIG 2004 fueron: conocer la importancia de las distintas fuentes de ingresos y cómo se distribuyen en los hogares esos ingresos en la adquisición de bienes y servicios, actualizar los ponderadores del IPC, actualizar la canasta básica alimentaria y brindar información para mejorar la medición de la pobreza y la estimación del aporte de los hogares a la producción nacional (INEC, 2006a).

44 Se refiere al monto, en dinero o en especie, que recibe el asalariado por el trabajo para el cual fue contratado a través de un acuerdo, verbal o formal, con una persona física o empresa que necesita sus servicios. Incluye la remuneración base más todos los ingresos adicionales recibidos. También se refiere al salario (monetario y no monetario) de los trabajadores independientes formales, es decir el monto que ellos mismos se asignan por el trabajo en su propia empresa o negocio. Estos trabajadores son las personas de 12 años y más, dueños de una empresa y de los medios de producción, con registro contable formal, que por lo general contratan a uno o más trabajadores asalariados para realizar su actividad (INEC, 2006a).

45 Se refiere a los ingresos de quienes trabajan en lo propio y asumen el riesgo de las actividades comerciales que realizan, y que además no tienen control contable de sus ingresos y gastos, por lo que no les es posible separar el monto que reciben por ganancias y lo que correspondería a remuneración por su trabajo. Estos trabajadores son propietarios, en forma individual o conjunta, de los medios de producción utilizados en el desarrollo de su actividad (INEC, 2006a).

46 Ingresos monetarios que no crean una relación de reciprocidad entre ambas partes (la persona beneficiaria no tiene

que dar nada a cambio), por ejemplo jubilaciones o pensiones, becas, ayudas permanentes de familiares u otras personas, entre otras (INEC, 2006a).

47 Es el ingreso por alquiler de tierras, viviendas, habitaciones y vehículos, menos los gastos en los que el arrendador incurre para poner dichos activos a disposición de otras personas (INEC, 2006a).

48 Ingreso por intereses, dividendos, beneficios y regalías por la posesión de activos financieros, participaciones en sociedades y cooperativas, propiedad de marcas registradas, patentes, derechos de autor. Se incluye también la ganancia del trabajador independiente con registro contable formal (INEC, 2006a).

49 Porcentaje de la fuerza de trabajo (ocupados y desocupados) con respecto a la población con edad para trabajar (12 años o más).

50 Todas las variables tienen connotaciones negativas, por lo que valores más altos indican deficiencias más grandes. El dato para cada región es un promedio de los indicadores a nivel cantonal.

51 El índice considera tres dimensiones: sociodemográfica (doce variables, entre ellas aseguramiento, educación, violencia, mortalidad, natalidad), biológica (cinco variables con tasas de defunciones por principales causas) y servicios públicos de salud (siete variables, como vacunación, consultas, egresos y EBAS, entre otras). Las variables se tomaron del Sistema de Información Cantonal (SICA) del Departamento de Estadística de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS.

52 Al pasar de la igualdad formal, declarada por una norma, a una igualdad construida a partir de las diferencias, la reconceptualización de la igualdad entre las personas define las exclusiones de los derechos de las mujeres como "discriminación". La discriminación se puede producir en los distintos componentes del derecho: tanto en el origen, cuando en la misma norma se menoscaba o anula un derecho de la mujer, o cuando ese efecto se da como resultado de la interpretación del instrumento jurídico por parte de las personas encargadas de tutelar el derecho (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

53 Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.

54 Incluye créditos para comercio, industria, servicios, turismo, etc.

55 Se trata de una estimación mínima, pues al consolidarse el gasto no se están considerando los pagos de las cargas sociales y también porque se está calculando a partir de lo que efectivamente aportó el Gobierno Central en el 2001, no en función de lo que debería aportar. Solo se incorpora lo que el Gobierno Central ejecuta de forma directa y lo que financia efectivamente mediante transferencias al resto del sector público, exceptuando las cargas sociales (Trejos, 2006).

56 La JPSSJ no posee un sistema de contabilidad de costos que permita identificar y asignar, de conformidad con lo que establecen las distintas leyes, los gastos y los costos reales mensuales en que incurre al producir, distribuir y administrar

cada una de sus loterías. Por ello es difícil verificar si los costos que se deducen corresponden únicamente a los costos de producción, administración y ventas a que se refiere el artículo 25 de la Ley de Loterías, n° 7395, así como evaluar si el monto que la institución está deduciendo para financiar sus gastos y costos administrativos es el real (CGR, 2006b).

57 La entidades fueron: CNREE (8,8 millones de colones), INFOCOOP (974,8 millones), FECRUNAPA (53,0 millones), Organización de Cooperación Internacional para la Salud (314,4 millones), FONABE (9,8 millones), ICAA (118,3 millones) y el IDA (60,9 millones).

58 Programación: alude a la definición de objetivos y de medios para alcanzarlos; incluye, entre otros, la definición de la población meta y la presupuestación de las acciones. Ejecución: alude a la realización de las acciones previstas, entre ellas el manejo de ingresos y egresos, y la selección de personas beneficiarias. Seguimiento y evaluación: alude a acciones que permiten conocer resultados y efectos de las acciones ejecutadas. Gobierno y conducción institucional: alude al nivel político y de organización institucional que trasciende a cada programa específico.

59 Los actores involucrados, desde las autoridades políticas y los proveedores privados, pasando por las ONG y la población usuaria, hasta el personal de las instituciones, "traen a la mesa" múltiples recursos, tanto de orden político (habilidades para resistir, negociar, comunicar y argumentar), como de orden administrativo (mandatos legales, organización, información, saber), económico (presupuesto) e ideológico (ideas, valores, prestigio, concepciones del mundo) (Repetto, 2005). Tales recursos se reflejan en agendas que son formales o, frecuentemente, informales: no están escritas en reglamentos ni en los marcos legales, aunque pueden tener igual o mayor fuerza que estos. Entre las agendas en cuestión, la propia del nivel político merece especial atención. Una incorporación de este nivel de análisis contribuiría a levantar vetos al mejoramiento de la gestión de los programas.

60 Tipo y cálculo de variables, módulos especiales, modelo econométrico, flexibilidad del puntaje y otros.

61 La CGR realizó un análisis comparativo de la información del SIPO al mes de octubre de 2005, con los datos provenientes de la Encuesta de Hogares realizada por el INEC en julio de ese mismo año.

62 Los criterios del método de puntaje del SIPO difieren del método de línea de pobreza (LP) utilizado en las Encuestas de Hogares: el método del SIPO se hace con base en 56 variables, mientras que la LP relaciona los ingresos con los costos de la canasta básica alimentaria; el SIPO utiliza como unidad de análisis la familia, la EHPM el hogar; también hay diferencias en las técnicas de identificación de la población, la fecha de aplicación y otros. No obstante, para efectos de conocer la cobertura del SIPO, cabe hacer una comparación "macro" teniendo presentes estas consideraciones.

63 Es posible realizar un estudio dirigido a mejorar la calidad, confiabilidad, cobertura y pertinencia de la información del SIPO, mediante un análisis comparativo de los datos de pobreza medidos con el método de puntaje con respecto a otros métodos (necesidades básicas insatisfechas, el método integrado de pobreza o el índice de desarrollo social), a nivel de distrito u otras unidades de desagregación geográfica y socioeconómica, con base en información proveniente de los censos nacionales u otras fuentes oficiales.