

CAPITULO 2 Equidad e integración social

Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

Las aspiraciones que fundamentan el análisis del tema "Equidad e integración social" son las siguientes:

- Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades para toda la gente, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología o credo religioso.
- 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, no generación de exclusión social ni pobreza adicionales.
- 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 geográficas.
- Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza

- El porcentaje de familias pobres se mantiene invariable (20,6%).
- El coeficiente de Gini deja de aumentar.
- El ingreso nacional disponible bruto real per cápita registra un leve aumento (1,2%).
- El desempleo aumenta a 6,4%, la cifra más alta desde 1985.
- El Consejo Nacional de Salarios fija un aumento salarial para el sector público de 4,05% para el primer semestre, y de un 4,38% para el segundo semestre. Para el sector privado se establecen aumentos de 3,29% para el primer semestre y de 4,38% en el segundo semestre.

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población

- La tasa de subutilización total pasa de 13,7% a 14,6% entre 2001 y 2002. La región Central muestra la tasa menor (13,0%) y las regiones Brunca y Pacífico Central tienen las mayores (20,0% y 18,7%, respectivamente).
- El 21 de mayo se crea el Consejo Social; en agosto este organismo oficializa el plan "Vida Nueva", de combate a la pobreza.
- El Ministerio de Hacienda no gira al FODESAF el 53,4% de la transferencia por el impuesto de ventas presupuestada. El acumulado de lo no girado alcanza la suma de 161.656 millones de colones.
- Las regiones Brunca y Central reciben una mayor inversión social por habitante (4% por encima del promedio nacional), mientras que la Huetar Norte percibe la menor (19% menos que el promedio nacional).

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad

- La inversión social crece un 5,8%; en términos per cápita el aumento es de un 3,7%.
- El país alcanza la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09).
- La tasa de mortalidad infantil tiene un leve crecimiento, de 10,8 en el 2001, a 11,2 en el 2002. Aunque se registran menos muertes infantiles en términos absolutos, la reducción en el número de nacimientos (-5.257) hace que la tasa aumente.
- Se registran 12.251 casos de dengue, un 30,1% más que en el año 2001.
- Propuesta para reformar el régimen de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social genera amplio debate entre sindicatos, colegios profesionales y empresarios.
- Se aprueba la Ley General de la Persona Joven, que crea el Sistema Nacional de la Juventud.
- Se promulga la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, que oficializa el funcionamiento del SINAES y lo declara de interés público.
- Se implementa el subsidio del transporte público a los adultos mayores, que se brinda mediante el sistema de distribución mensual de tiquetes.

Un entorno de seguridad humana para aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas

- Los casos de violencia doméstica entrados en las oficinas judiciales pasan de 43.929 en el 2001 a 46.012 en el 2002. Los cantones con mayores tasas de denuncias por habitante son Cañas, Puntarenas, Liberia, Aguirre-Parrita, Alajuelita y en el distrito de Hatillo.
- Reforma al Código de Familia permite al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) intervenir en el proceso de adopciones de niños y niñas costarricenses por parte de extranjeros.
- Sala Constitucional obliga al Ministerio de Hacienda a transferir al PANI el 7% del impuesto sobre la renta estipulado en la Ley Orgánica de esta institución.
- La inversión social en el sector cultura y recreación se contrae en un 11% con respecto al 2001.

CAPÍTULO 2

Equidad e integración social

Introducción

La evaluación del desempeño nacional en materia de equidad e integración social busca responder a la siguiente interrogante: ¿avanzó Costa Rica hacia un entorno de mayor equidad y se lograron mejorar las oportunidades de integración social durante el último año? Aunque el capítulo centra su análisis en el 2002, los resultados se ven a la luz de la tendencia en las principales variables a lo largo de la última década, siempre que la información lo permite.

El capítulo se organiza alrededor de las cuatro aspiraciones básicas del desarrollo humano en materia de equidad, e inicia con una valoración global del desempeño que indica cuánto se acercó o alejó el país durante el 2002 a cada una de las aspiraciones básicas. Se presenta luego un análisis desagregado por aspiraciones.

La primera de ellas se refiere al logro de un entorno creciente de equidad y mejor distribución de la riqueza. En este apartado se da seguimiento a la evolución de los indicadores tradicionales de concentración en la distribución del ingreso (coeficiente de Gini, razones entre el ingreso promedio de los deciles o quintiles extremos de la distribución) y se incorpora una nueva medición de desigualdad en la distribución de los salarios, llamada “índice de Theil”.

En la aspiración de integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, el capítulo valora la situación de las personas pobres, con especial énfasis en el vínculo entre pobreza y empleo, a fin de

estudiar las oportunidades de integración que el mercado laboral ofrece a estos grupos. Como complemento, se analiza un sector especialmente vulnerable, la población infantil y adolescente que trabaja. Para cada uno de los temas se realiza la mayor desagregación posible de los indicadores, de manera que se puedan observar brechas entre los distintos grupos sociales.

La aspiración sobre oportunidades ampliadas de la población a servicios sociales de calidad se centra en las oportunidades abiertas por la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano durante el año 2002. Incluye la valoración del desempeño en temas de acceso a una vida larga y sana, educación, vivienda y pensiones. Finalmente, esta sección analiza el papel de la inversión pública social en el mejoramiento del acceso a los servicios.

La última parte del capítulo explora puntualmente algunos elementos que aluden a una compleja dimensión de la equidad: la aspiración de un entorno de seguridad humana, que propicie el desarrollo de las capacidades creativas. La evaluación aquí es puntual; se incluye un análisis sobre la violencia contra las mujeres, y una aproximación sobre el acceso de la población a la producción cultural, tema que se espera ampliar en futuros Informes.

Valoración general

La valoración del desempeño del país en materia de equidad e integración se realiza a partir de los resultados concretos obtenidos al evaluar las aspiraciones.

En cuanto al logro de un entorno creciente de equidad y mejor distribución de la riqueza los resultados indican que, por primera vez desde 1997, en el 2002 la desigualdad en la distribución de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini y las razones de ingresos de deciles y quintiles extremos de la distribución, dejó de aumentar. Es temprano para saber si esta situación representa un cambio en la tendencia que se venía registrando. En el largo plazo, destaca el hecho de que la desigualdad alcanzó el segundo nivel más alto desde inicios de los años noventa. En el 2002, el 20% más rico de la población (según los ingresos captados por la EHPM) tuvo un ingreso promedio once veces mayor que el 20% más pobre. Una medida complementaria, la desigualdad salarial, confirma la tendencia de aumento en la concentración en los últimos doce años. Las brechas salariales están asociadas principalmente a diferencias en el nivel educativo de la población ocupada.

Respecto a la aspiración de integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos no hay progresos y, más bien, se registran signos de deterioro importantes. En el 2002, por noveno año consecutivo, la pobreza medida como insuficiencia de ingreso mantuvo estable su incidencia en un 20,6% de los hogares, aunque en términos absolutos el número de personas en esta situación aumentó a 916.000 (23,5% de la población). La incidencia de este fenómeno sigue siendo mayor en la zona rural que en la urbana (25,4% y 17,3%, respectivamente). El estancamiento de la pobreza medida con el método de línea de pobreza está relacionado con el bajo desempeño del mercado de trabajo.

La integración, evaluada a partir de las oportunidades que genera el mercado laboral, indica que no se están generando alternativas de calidad para los grupos tradicionalmente excluidos. Un hallazgo central del capítulo es que, en parte, la pobreza no se ha reducido en los últimos años porque no ha aumentado de manera significativa la proporción de empleos formales en la economía, ni han mejorado las condiciones laborales de los trabajadores agropecuarios e informales. Aunque la razón de formalidad se incrementó significativamente entre 1990 y 1994, al pasar de 0,87 a 0,96, desde 1994 ha aumentado muy lentamente. Por el contrario, el empleo informal crece y el agropecuario muestra tasas de crecimiento negativas en el mismo período. Entre 1990 y 2002 disminuyó en 21.000 el número de ocupados en el sector agropecuario y la incidencia de la pobreza siguió siendo mayor entre los ocupados informales y agropecuarios.

El análisis por región y sexo muestra desigualdades en el acceso a empleos de calidad. Uno de cada tres ocupados es mujer y su participación es más dinámica en el sector informal (ahí está el 44,5% de las ocupadas). En cuanto a las regiones, la Brunca y la Chorotega continúan mostrando las mayores incidencias de pobreza (41,7% y 37,2% de la población, respectivamente). Un estudio sobre el trabajo infanto-juvenil detectó problemas de integración importantes para aquellos niños y jóvenes que, por estar trabajando, ven afectado su derecho al estudio. De acuerdo con datos del Censo 2000, un 5% de la población de 12 a 14 años (10.622 niños y 2.017 niñas) se declaró incorporada a la fuerza de trabajo, ya fuera como ocupada o como desocupada; de ellos, sólo cerca del 20% asiste también a la enseñanza regular. Por su parte, el 20,2% de la población de 15 a 17 años está en la fuerza de trabajo y de ellos únicamente alrededor de un 16,5% también asiste a la enseñanza regular.

Además de los problemas ya señalados en las oportunidades que genera el mercado laboral para quienes logran ocupar un puesto de trabajo, el 2002 también fue, en general, un año difícil. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples mostró una caída del 3% en el ingreso familiar promedio en términos reales. Esta es consistente con la caída en los ingresos laborales promedio de los ocupados (1,4%), la cual se explica principalmente por la fuerte disminución en los ingresos promedio de los trabajadores independientes (-6,3%), no así de los asalariados, cuyo ingreso promedio tuvo un pequeño aumento (0,6%), a pesar de la reducción de los salarios mínimos.

En cuanto a la aspiración de oportunidades de acceso ampliadas de la población a servicios sociales de calidad, la valoración del desempeño indica que, en aquellas áreas en las que el país ha alcanzado altos niveles de desarrollo, los logros se mantienen, pero no se reducen los déficit en las de mayor rezago. Respecto al logro de una vida larga y sana los resultados siguen siendo positivos. La esperanza de vida continúa mejorando: 78,6 años (81,0 mujeres, 76,3 hombres) y la tasa de mortalidad infantil permanece baja, a pesar de un leve crecimiento en el 2002: de 10,8 a 11,2. Un hecho relevante del año en estudio es que el país alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo (2,09) y pasó a ocupar el segundo lugar en América Latina en este indicador. Esto es señal de que Costa Rica se encuentra en una transición demográfica avanzada, que obliga a replantear una serie de asuntos relacionados con el acceso y la calidad de los servicios para la

población. Aspectos de la salud con un desempeño preocupante en el 2002 fueron el aumento en el número de casos reportados de dengue y el crecimiento del número de muertes por comportamientos sociales, con una clara tendencia a la sobremortalidad masculina.

La organización del sector salud para atender las necesidades de la población no mostró en el 2002 novedades importantes, excepto por un énfasis en la elaboración de propuestas, propio de un año de cambio de gobierno. En materia de prestación de servicios los logros fueron puntuales. Se confirma la tendencia a aumentar la proporción del gasto de la CCSS dedicado al primer nivel de atención, aunque éste sigue representando una proporción baja (27%). Por otro lado, la evaluación de compromisos de gestión indica un aumento en las coberturas de atención de la mayoría de los programas de atención integral, pero persisten notables brechas entre las coberturas totales y las de calidad. En el proceso de desconcentración no hubo avances en el número de centros bajo esta modalidad de gestión (34), y los funcionarios de los establecimientos en desconcentración tienen una percepción modesta en cuanto a sus resultados. Finalmente, en este tema merecen una llamada de atención las debilidades detectadas en los controles sobre la compra de servicios externos.

En materia de acceso al conocimiento, el sistema educativo formal sigue presentando rezagos. Si bien en términos de cobertura hay logros significativos en primaria y se registran avances en la recuperación de cobertura en secundaria, al profundizar el análisis desagregado se identifican algunas señales preocupantes. En el caso de la primaria, el Informe advierte sobre la situación de las escuelas unidocentes, que representan el 44,9% del total de escuelas del país y el 8% de la matrícula, y que muestran los mayores porcentajes de repitencia (11,4%) y reprobación (11%), así como una jornada escolar reducida, pero con el mismo programa de estudios. Si bien en el 2002 algunas contaron con dos docentes, la realidad es que el país tiene una deuda con los niños y niñas que asisten a estos centros, para mejorar la calidad y las condiciones en que reciben educación.

Por su parte, la secundaria continúa mostrando los mayores problemas del sistema. Un análisis de la cohorte del año 1987 revela que sólo el 31,3% de los niños y niñas que ingresaron a primer año lograron concluir la secundaria. Respecto a los otros niveles del sistema, la secundaria sigue registrando los mayores problemas de deserción y repitencia, con marcadas brechas

entre instituciones públicas y privadas, así como entre zonas. En el nivel universitario se han ampliado la matrícula y la oferta educativa, pero sólo existe información para conocer la situación de las universidades públicas. La oferta privada creció considerablemente en los últimos diez años, pero no así los mecanismos para su regulación. En el caso de las universidades públicas, resulta llamativo que sean cada vez más los hijos de personas con mejor nivel de educación los que permanecen en el sistema y logran concluir la educación universitaria. Queda claro en el capítulo que cuando el clima educativo familiar es poco favorable, el rendimiento y la retención son bajos.

En el ámbito del acceso de la población a otros servicios para lograr un nivel de vida digna figuran también la vivienda y las pensiones. Respecto a la primera, en el 2002 disminuyó el número de bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI, ratificándose así una tendencia que se ha venido presentando en los últimos ocho años, de reducción en la entrega de bonos durante el primer año de gobierno. En contraposición, se registró una expansión de la vivienda para sectores medios y altos, especialmente por la creciente oferta de crédito en dólares para este rubro. Los avances en materia de acceso se dieron más bien en el área normativa, pues durante el año se aplicó una serie de medidas orientadas a eliminar los abusos, favoritismos y actos de corrupción que habían venido afectando las políticas públicas destinadas a la vivienda de interés social y, por ende, disminuyendo la igualdad de oportunidades de acceso a los programas. Control en la asignación de los bonos, creación de mecanismos de control y transparencia en la definición de beneficiarios y el financiamiento de los proyectos, son algunos de los nuevos criterios de evaluación introducidos en la política de vivienda.

Respecto al sistema nacional de pensiones hay tres temas que interesa destacar. Primero, la cobertura de la fuerza de trabajo sigue siendo baja: alcanza un 48% si se suman los regímenes básicos (el de IVM representa un 42,6%) y los fondos establecidos por leyes especiales. A pesar de los nuevos instrumentos creados por la Ley de Protección al Trabajador, la afiliación en los regímenes básicos no ha mejorado, especialmente en la cobertura de la población ocupada independiente. En segundo lugar, la sostenibilidad financiera del régimen de IVM está siendo afectada por varios elementos: la prima fija del 7,5% de los salarios, la morosidad y la evasión, el régimen de beneficios, la dimensión de la base contributiva y el crecimiento del número de pensionados

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores de equidad e integración social

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002
Brechas de equidad					
Relación entre el ingreso promedio real de los patronos y de los asalariados ^{a/}	1,6	1,5	1,6	1,8	1,7
Relación entre el ingreso promedio real de los patronos y de los trabajadores por cuenta propia ^{a/}	2,1	2,0	2,0	2,6	2,6
Relación entre el ingreso familiar per cápita promedio del V quintil y el I quintil ^{a/}	8,5	9,1	9,7	11,2	10,7
Relación en la tasa de subutilización más alta y la más baja, según región ^{b/}	1,7	1,4	1,7	1,8	1,5
Relación en la incidencia de la pobreza más alta y la más baja ^{a/}					
Según región	2,3	2,3	2,3	2,0	2,2
Chorotega	34,1	35,5	35,3		
Brunca				31,2	35,7
Central	15,0	15,6	15,4	15,4	15,9
Según grupo de edad de la jefatura del hogar	1,5	2,5	1,7	1,8	1,6
De 60 años a más	26,3	27,1	27,4	27,8	29,0
De 15 a 24 años	17,1	10,9	15,8	15,1	18,0
Relación en la incidencia de la pobreza rural y urbana ^{a/}	1,39	1,36	1,49	1,49	1,47
Porcentaje de deserción escolar					
I y II ciclo diurnos	4,9	4,4	4,1	4,5	4,0
Relación en la deserción entre dependencia pública y privada ^{d/}	4,0	3,3	3,6	4,0	4,0
Relación en la deserción entre zona rural y urbana	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
III ciclo y educación diversificada diurna y nocturna	13,7	11,3	11,9	12,4	12,0
Relación en la deserción entre dependencia pública y privada ^{d/}	5,7	7,7	7,1	6,2	7,1
Relación en la deserción entre zona rural y urbana	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
Relación en el porcentaje de promoción de bachillerato					
Entre dependencia pública y privada	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Entre zona rural y urbana	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
Integración social					
Tasas netas de escolaridad en educación regular					
Preescolar (preparatoria)	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9
I, II y III ciclos	82,0	82,1	83,2	83,6	84,6
Educación diversificada	30,2	30,7	33,6	36,4	36,0
Porcentaje de jóvenes que sólo estudian (12 a 17 años)					
Educación formal	62,4	66,2	68,0	68,4	71,5
Educación formal y no formal	64,4	67,3	69,1	70,1	72,9

CUADRO 2.1 (continuación)

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002
Diferencias por zona (urbana-rural)					
Educación formal	22,1	16,9	18,5	18,2	18,1
Educación formal y no formal	22,7	17,3	19,2	19,0	18,9
Porcentaje de la población cubierta por seguro de salud	89,4	89,1	87,9	87,5	86,8
Porcentaje de la población cubierta por seguro de pensiones	47,9	50,4	48,0	44,3	44,2
Porcentaje de la población con acceso a energía eléctrica ^{d/}	93,2	94,4	97,0	97,0	97,0
Teléfonos por mil habitantes	209	224	235	242	258
Porcentaje de la población con acceso a Internet ^{e/}			3,8	5,2	7,3
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	5,9	6,4	6,1	6,4	6,2
Oportunidades para la integración y la movilidad social					
Variación anual de salario mínimo real ^{f/}	3,5	2,2	-0,6	0,2	-0,6
Inversión social per cápita real ^{g/}	179.434	187.261	195.454	203.516	207.628
Porcentaje de la matrícula en educación con acceso a informática educativa					
Preparatoria, I y II ciclo público y semipúblico, diurno	38,4	39,1	40,0	44,6	49,0
III ciclo público diurno y nocturno	63,9	64,2	65,2	nd	64,6
Porcentaje de la matrícula en primaria con acceso a segunda lengua	44,6	38,9	53,4	52,1	55,9
Número de becas otorgadas por FONABE			23.172	42.535	42.201
Primaria			7.303	11.304	11.438
Secundaria académica			8.780	16.266	15.370
Secundaria técnica			4.572	10.006	10.833
Otros ^{h/}			2.517	4.959	4.560
Porcentaje de la población cubierta por EBAIS	60,6	68,9	68,9	80,7	87,7
Bonos familiares de vivienda pagados	10.652	6.602	19.733	14.015	9.238
Estrato 1	7.430	4.229	14.065	9.558	6.700
Estrato 2	2.883	1.970	4.709	3.388	2.172
Estrato 3	298	330	837	938	319
Estrato 4	41	73	122	131	47

a/ Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000. Sin embargo, para comparar con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones.

b/ La más alta corresponde a la Región Central y la más baja a la Chorotega, excepto en el 2001 y el 2002, cuando la más baja fue la Brunca. Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000; no obstante, para comparar años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones.

c/ La dependencia privada incluye privado y privado subvencionado.

d/ A partir del 2000 se mantiene el mismo dato de cobertura según el Censo 2000.

e/ Módulo de vivienda de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

f/ Cambio porcentual respecto al año anterior en el valor del índice del salario mínimo real promedio, año base 1984.

g/ Colones de 1999. Para el cálculo se utilizaron las nuevas proyecciones INEC-CCP, 2002.

h/ "Otros" incluye preescolar, taller prevocacional, secundaria nocturna, becas presidenciales, enseñanza especial, proyectos especiales, madres solteras postsecundaria matemática, postsecundaria general, primaria aula abierta, bachillerato por madurez, secundaria aula abierta, nuevas oportunidades educativas para jóvenes y CINDEA.

por invalidez en relación con los del régimen de vejez. Por último, en términos de la administración de los fondos de reserva, es preocupante que la cartera esté altamente concentrada en deuda pública (87%) y en títulos de corto plazo (el 72% está colocado a menos de tres años).

El esfuerzo público para mejorar el acceso a los servicios básicos para el desarrollo de las capacidades humanas se ve reflejado en la inversión social. En el 2002 ésta aumentó y representó casi el 20% del PIB, para un crecimiento del 5,8%. Comparado con la inversión social a inicios de los años noventa, este indicador resulta un 62% superior al existente en 1990, visto globalmente, o un 21% mayor en términos per cápita. Por rubros, se contrajo el gasto en programas de alimentación y nutrición, así como los ya limitados gastos de desarrollo o de capital (8%, especialmente en educación y vivienda). Por otro lado, se expandieron el gasto en compras de bienes y servicios y las transferencias corrientes. La inversión en salud es la más distributiva, y los rubros de atención primaria y programas de nutrición son los más progresivos. Seguridad social continúa mostrando una amplia regresividad, por el efecto de las transferencias a pensiones. El análisis del gasto destaca que los niños y niñas menores de 6 años, los jóvenes de 15 a 17 y los adultos en edad activa son los que reciben menos gasto. Si bien la inversión social ha venido aumentando, la magnitud de los rezagos en el acceso a servicios sociales deja claro que el esfuerzo público por ampliar las oportunidades de la población es aún insuficiente.

Finalmente, en lo que concierne a la aspiración de un entorno de seguridad humana y el desarrollo de las capacidades creativas, el balance es puntual. Por un lado, la violencia contra las mujeres se mantiene como una de las manifestaciones más palpables y graves de inequidad social y, aunque el país ha logrado avances significativos en materia de violencia intrafamiliar, el tratamiento de la violencia contra las mujeres ha perdido especificidad. Los retos en esta materia suponen, entre otras medidas, monitoreo y evaluación de las iniciativas emprendidas, creación de un sistema de información sobre violencia contra las mujeres, fortalecimiento institucional y aprobación de la legislación en trámite.

En cuanto al acceso de las personas a la producción cultural, la aproximación realizada permitió determinar un acceso diferenciado que tiende a concentrar la oferta en el Valle Central y un gasto público muy pequeño (menos del 1% del total) que tiende a decrecer y a beneficiar a

los sectores de mejores ingresos. Este es un tema de difícil tratamiento, debido a la inexistencia de indicadores y registros administrativos regulares.

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza

La aspiración de un “entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades para toda la gente, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso”, es uno de los parámetros que guía la evaluación del desempeño de la sociedad costarricense en el año 2002.

Como se señaló en el Octavo Informe, la medición de la riqueza de un país y su distribución constituye un ejercicio complejo. Tradicionalmente se aproxima mediante estimaciones del grado de concentración en la distribución del ingreso. El presente Informe incorpora, además de los índices tradicionales, una nueva aproximación a la desigualdad salarial en el período 1990-2002 por medio del “índice de Theil”.

Deja de aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos

En el 2002, por primera vez desde el año 1997, la desigualdad en la distribución de los ingresos dejó de aumentar, tanto medida por el coeficiente de Gini como por la razón de los ingresos promedio de los deciles extremos de la distribución. A este punto no existen elementos de juicio para saber si esta noticia positiva representa o no un cambio en la tendencia a aumentar la concentración que mostró el país en los últimos cinco años. Lo que sí se puede afirmar es que los indicadores del 2002, junto con los del 2001, representan los mayores niveles desde 1990 (Sauma, 2003) (cuadro 2.2).

Al aumentar la concentración del ingreso, dejando constantes todos los demás factores que afectan la pobreza, se hacen necesarias mayores tasas de crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la incidencia de la pobreza. Cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza¹.

Una medición alternativa de la desigualdad confirma la tendencia

Al analizar el bienestar general de un país, uno de los principales factores socioeconómicos que se debe a tomar en cuenta es la estructura en

que los salarios están distribuidos entre sus ciudadanos. Comúnmente conocido como “desigualdad salarial”, este es un tema de gran interés tanto en el área académica como en el de las políticas públicas, debido a sus repercusiones sobre la calidad de vida, la generación de riqueza, la pobreza y el descontento social (Mazumar, 2000; Trejos, 1999; Bluestone y Harrison, 1998).

El aporte del nuevo indicador, el índice de Theil, es verificar la evolución que marca el coeficiente de Gini y explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más repercutieron sobre los cambios en la distribución de los salarios (recuadro 2.1). El índice varía entre $LN(1)=0$ y $LN(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad².

El índice de Theil para el año 2002 fue de 0,33, y disminuyó respecto al 2001. Aunque se dan altibajos a lo largo del periodo 1990-2002, existe una tendencia hacia un incremento de la desigualdad salarial entre los trabajadores costarricenses. La desigualdad medida por este índice aumentó en un 7%, siendo este crecimiento bastante constante a lo largo de los doce años del periodo de estudio (Baldares, 2003).

Los resultados muestran que el índice de Theil tiene un comportamiento semejante al del coeficiente de Gini, es decir, se refuerza la conclusión de que Costa Rica vive un proceso de concentración en la distribución de los ingresos.

CUADRO 2.2

Medidas de desigualdad de la distribución del ingreso familiar^{a/}. 1990-2002

	X/I decil ^{b/}	V/I quintil ^{c/}	Coeficiente de Gini ^{d/}
1990	17,4	8,2	0,374
1991	19,9	9,1	0,391
1992	17,0	8,1	0,378
1993	16,4	7,8	0,378
1994	17,0	8,5	0,387
1995	16,1	7,9	0,377
1996	18,6	8,8	0,393
1997	15,5	8,0	0,380
1998	16,5	8,5	0,389
1999	19,5	9,1	0,400
2000	19,6	9,7	0,412
2001	23,3	11,2	0,433
2002	20,3	10,8	0,430

a/ Excluyendo los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. En todos los casos los hogares fueron ordenados según su ingreso per cápita.

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

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

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

Fuente: Sauma, 2003; a partir de las EHPM, INEC.

RECUADRO 2.1

Indicador de desigualdad de Theil

El índice de Theil es una medición de la desigualdad en los salarios, entendidos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea; se diferencian de los ingresos en que estos últimos incluyen los salarios más otras fuentes de riqueza, como rentas, transferencias gubernamentales y subsidios. Se espera que los salarios sean más sensibles en el corto plazo a los cambios en las realidades socioeconómicas y demográficas del país, que los ingresos.

La ventaja del Theil frente a otros indicadores es que permite descomponer la inequidad total en varios grupos o factores, con lo que facilita el análisis de la influencia de cada una de las variables escogidas sobre la evolución de la desigualdad poblacional. Al descomponer el Theil, se obtienen las variaciones “entre” los grupos y

“dentro” de los grupos. La desigualdad “entre” grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los diferentes grupos que componen una variable contribuyen a la desigualdad total. Del mismo modo, la desigualdad “dentro” de los grupos mide la contribución a la desigualdad total, dependiendo de la proporción del ingreso total del grupo y de la desigualdad del grupo medida en términos de individuos.

Este índice además permite un análisis dinámico de la desigualdad, que es útil cuando interesa conocer el efecto de las variables sobre el crecimiento en la desigualdad total.

Se debe destacar que, si bien el indicador Theil es una herramienta analítica efectiva, que permite generar información útil para el estudio de los factores que afectan la inequidad, por sí

solo no siempre puede ser considerado un indicador completo. El problema radica en que, cuando se utiliza el Theil para analizar una variable a la vez, es posible que existan otras variables que, en conjunto, afectan a la desigualdad; esto se conoce corrientemente como problemas de especificación del modelo. En estos casos no es recomendable emplear los coeficientes del Theil para realizar proyecciones y su uso debe limitarse a fines descriptivos. La solución a este problema es utilizar más de una variable a la vez y así llevar a cabo el equivalente de una regresión múltiple.

Los datos utilizados en esta investigación se obtuvieron de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 1990-2002.

Fuente: Baldares, 2003.

Además de constatar que aumentó la inequidad en la distribución de los salarios, es importante examinar las causas que podrían explicar este fenómeno³. Cabe aclarar que en este análisis se toma como salario el dato que la EHPM reporta como ingreso primario mensual en la actividad principal.

El nivel educativo es la variable que está más relacionada con la desigualdad total. En el 2002 las diferencias salariales entre los grupos de trabajadores con distintos niveles educativos explicaban un tercio del índice de Theil. Tres de las cuatro variables que más contribuyeron a la desigualdad en ese año (nivel educativo, categoría ocupacional y número de horas semanales trabajadas) también fueron las que más aportaron al aumento del índice de Theil a lo largo del período 1990-2002 (cuadro 2.3).

Otras variables que resultaron estar vinculadas con el incremento en la inequidad salarial son horas trabajadas, categoría ocupacional, región y nacionalidad. Contrario a las anteriores, ciertas variables como actividad económica, edad y zona no contribuyeron al incremento de la desigualdad. Los coeficientes de desigualdad entre grupos de estas variables disminuyeron, debido a que experimentaron convergencia en el nivel salarial de los grupos que las conforman.

Un análisis más detallado (Baldares, 2003) de las variables que influyeron en la desigualdad salarial durante el período 1990-2002 permite concluir que:

- Las diferencias salariales entre los grupos con distintos grados de educación explican tanto un alto porcentaje de la desigualdad total para cada año, como el aumento de la inequidad a lo largo del período en estudio.
- La desigualdad salarial entre géneros ha disminuido en los últimos doce años, producto del aumento en los salarios relativos de las mujeres.
- Los resultados evidencian un esquema salarial claramente ligado a la edad del trabajador. El grupo con empleos de peor calidad salarial es el de los trabajadores más jóvenes, entre 15 y 24 años.
- Aumentaron las brechas salariales que se generan por las diferencias en el número de horas trabajadas. El 68% del aumento en la desigualdad total entre 1990 y 2002 se puede explicar por las divergencias salariales entre los grupos de esta variable.
- Se incrementaron las brechas entre las categorías ocupacionales, debido principalmente a dos factores: el incremento en los salarios relativos de los patronos y de los empleados del sector público, y la expansión en el porcentaje de personas que trabajan por cuenta propia, acompañada por una fuerte disminución de sus salarios relativos.

Sobre las brechas salariales entre las regiones de planificación, el primer aspecto por destacar es que, durante los doce años analizados, los trabajadores residentes de la región Central gozaron de salarios mayores al promedio. Las regiones que experimentaron aumentos en los salarios relativos de sus trabajadores fueron la Central, y sobre todo, la Chorotega. Contrario a esto, sobresale la baja en los salarios relativos en la región Pacífico Central y sobre todo en la Huetar Atlántica.

Al dividir a los trabajadores según su nacionalidad, se comprueba que son los nicaragüenses los que en promedio reciben los salarios más bajos. Al comparar los salarios relativos de costarricenses y nicaragüenses, de acuerdo con el nivel educativo de los trabajadores, los resultados parecen demostrar que existe un trato desigual (en cuanto a salarios) para los trabajadores con niveles educativos más altos provenientes de Nicaragua.

A conclusiones similares llegaron Gindling y Trejos (2002) en un estudio reciente sobre la evolución de la desigualdad en la distribución

CUADRO 2.3

Factores que explican la inequidad salarial. 1990, 1996, 2002

(porcentajes)

Variable	1990	1996	2002
Nivel educativo	26,7	26,6	33,7
Categoría ocupacional	15,8	16,2	18,1
Horas trabajadas	8,7	8,8	12,6
Actividad económica ^{a/}	9,6	8,3	6,5
Edad	7,8	6,5	6,6
Zona	6,6	5,9	5,6
Región	2,9	2,5	3,7
Nacionalidad ^{b/}		1,0	1,7
Género	1,8	0,9	1,3

a/ Los resultados del 2002 fueron calculados con datos del 2000.

b/ Los datos de 1996 corresponden a 1997 y los resultados del 2002 corresponden al 2001.

Fuente: Baldares, 2003.

de los ingresos laborales, la cual determina en buena medida el comportamiento de la desigualdad en los ingresos familiares. Según estos autores, la desigualdad de la distribución del ingreso laboral aumentó entre 1992 y 1999, hecho que se explica fundamentalmente por los incrementos en el rendimiento de la educación y en la dispersión de las horas trabajadas. El rendimiento de la educación se refiere al aumento en el ingreso por cada año adicional de educación, lo que favorece a los más educados. El aumento en la dispersión de las horas trabajadas se relaciona con un incremento en la incorporación de mujeres en el sector informal a tiempo parcial, junto a un aumento en la proporción de hombres que trabajan más de 48 horas (sobrejornadas) en el sector formal.

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos

Al evaluar el desempeño de la sociedad costarricense con respecto a la aspiración de integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, el análisis valora dos temas: la situación de las personas y hogares pobres, como la cara opuesta de los procesos de integración, y el mercado laboral, como espacio privilegiado para observar las oportunidades de superación de la pobreza de ciertos grupos o sectores tradicionalmente excluidos. Este estudio se complementa con un análisis de un grupo especialmente vulnerable, la población infantil y adolescente que trabaja.

La pobreza se mantiene estable

La magnitud de la pobreza medida por el método de la línea de pobreza, que la define como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población, se ubica en un 20,6% de los hogares costarricenses (un 5,7% en pobreza extrema). Cuando se consideran personas en lugar de hogares, la incidencia en 2002 fue de 23,5% en el caso de la pobreza total y 6,9% en el de la pobreza extrema. En términos absolutos, haciendo los ajustes necesarios para corregir el problema de los hogares con ingreso cero o ignorado y las personas que en ellos habitan⁴, así como los ajustes en la población total, el número de hogares pobres en el 2002 fue de 209.500, y el de personas en esa situación de 916.000. En ambos casos, el número de pobres aumentó respecto al 2001 y, con una

perspectiva de más largo plazo, respecto a 1994 (154.600 hogares pobres, en los que residían 734.600 personas). Es importante destacar que luego de la fuerte reducción en la incidencia de la pobreza entre 1990 y 1994, que también se reflejó en una reducción en el número de hogares y personas pobres (172.900 hogares y 835.400 personas en 1990), el estancamiento en la incidencia de la pobreza a partir de 1994 se ha traducido en aumentos anuales en el número de personas y hogares en esta condición (Sauma, 2003).

La pobreza extrema, es decir, la situación de ingresos insuficientes para cubrir al menos las necesidades de alimentación, se mantuvo estable. En el gráfico 2.1 se muestra la evolución de la incidencia de la pobreza a partir de 1990, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2002b), elaboradas con información de las encuestas de hogares que se realizan anualmente, y las líneas de pobreza que el mismo Instituto calcula.

La pobreza, especialmente la extrema, sigue siendo mayor en áreas rurales

El estancamiento en la incidencia de la pobreza que desde 1994 se observa a nivel nacional, se reproduce cuando se diferencian las áreas urbana y rural. Así, en los últimos nueve años, la pobreza total ha venido afectando a alrededor de un 19,6% de la población urbana y un 28,8% de la rural. La pobreza extrema, por su parte, incide sobre un 4,2% de la población urbana y un 10,5% de la rural.

Con la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda, en el año 2000, se identificó un cambio importante, pues el porcentaje de población urbana era bastante mayor que el mostrado por las encuestas de hogares; por ello se realizaron ajustes en esa encuesta, para que reprodujera los resultados censales. En materia de pobreza, el principal resultado de estos ajustes fue un cambio en la distribución de los pobres por área, que dejó de ser mayoritariamente rural. En el caso de la pobreza total, casi el 50% de los hogares pobres es urbano y el otro 50% rural. En la pobreza extrema la relación es de 60% hogares rurales y 40% urbanos (Sauma, 2003).

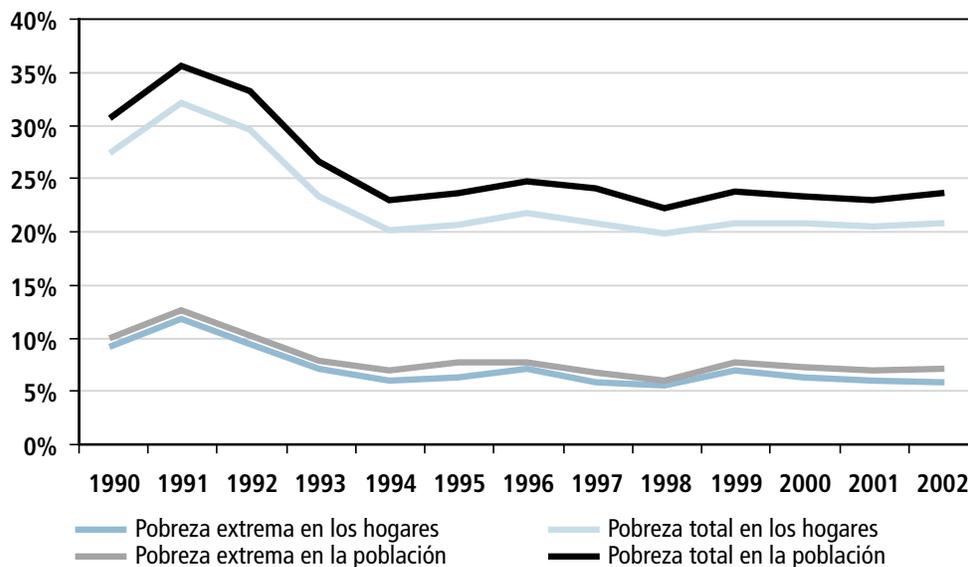
La región Brunca muestra mayor incidencia de la pobreza

Por regiones también hay alguna estabilidad en los niveles de incidencia, aunque con fluctuaciones significativas en algunos casos. La región

Más detalle sobre desigualdad salarial, consúltese el trabajo elaborado por Juan Manuel Baldares, "Factores que influyen sobre la inequidad salarial en Costa Rica", en el sitio www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 2.1

Costa Rica: incidencia de la pobreza entre los hogares y la población. 1990-2002



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las EHPM, INEC.

Central aparece como la de mayor estabilidad en lo que respecta a la incidencia de la pobreza total a partir de 1994, además de ser la región con menor incidencia (alrededor de 16% de los hogares). Sin embargo, este último resultado puede prestarse a confusión, pues si se toma en cuenta que esta es la región más poblada del país, resulta que prácticamente la mitad de los hogares pobres a nivel nacional reside en ella.

La región Brunca, por su parte, también muestra bastante estabilidad en la incidencia de la pobreza total a partir de 1994 y es, en general, la que presenta un nivel mayor (solamente desplazada en un par de años por la región Chorotega). A partir de 1994 la incidencia de la pobreza total ha sido de alrededor de 35%. En el 2002 vivía en esta región aproximadamente un 13% del total de hogares pobres.

Las restantes regiones se ubican en posiciones intermedias en cuanto a la incidencia de la pobreza total en los hogares, y registran una menor estabilidad a partir de 1994. No obstante, la Chorotega ocupa el segundo lugar más elevado (poco menos de 35% de los hogares como promedio para 1994-2002), mientras que la Huetar Atlántica se sitúa en segundo lugar, pero en el

caso de la menor incidencia (22% de los hogares como promedio para 1994-2002). En cada una de ellas reside cerca de un 12% del total de hogares pobres del país.

Finalmente, las regiones Pacífico Central y Huetar Norte presentan mayores fluctuaciones, así como niveles intermedios en su incidencia (25% y 27% de los hogares, respectivamente, como promedio en 1994-2002). En cada una de ellas se encuentra poco más de un 6% del total de hogares pobres a nivel nacional.

Intensidad, severidad y vulnerabilidad de los no pobres

Tanto la intensidad como la severidad de la pobreza muestran una gran estabilidad a partir de 1994, de manera consistente con la evolución de la incidencia. Esto significa que en los últimos años, en términos generales, el ingreso promedio de los hogares pobres no se alejó ni se acercó a la línea de pobreza (intensidad), y que las desigualdades entre los ingresos de los pobres se mantuvieron (severidad).

La medición sobre “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres” incluida en los últi-

RECUADRO 2.2

SIPO: herramienta del IMAS para el combate a la pobreza

Durante el año 2002, el IMAS dio atención a 161.793 personas (40.869 familias), que fueron seleccionadas mediante el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)⁵, una herramienta de información técnicamente consolidada que permite focalizar la población pobre que habita en el país, con el fin de apoyar la orientación de la inversión social y el combate a la pobreza (IMAS, 2003).

Este sistema mantiene un banco de datos con información permanentemente actualizada del perfil de las familias pobres, el cual hace posible su ubicación geográfica. La información está registrada por personas, familias y jefes de familia, y además contiene información sobre vivienda. Entre las características disponibles están edad, nacionalidad, discapacidad, condición de actividad, grupos de ocupación, tipo de pensión y nivel de estudios, entre otras.

A diciembre del 2002, el SIPO tenía registrado un total de 945.064 personas, de las cuales el 52,2% eran mujeres. Los jefes de familia eran 253.108, el 59,1% hombres y el 40,9% mujeres. Del total de familias, 117.173 se encontraban en pobreza extrema y 84.398 en pobreza básica, caracterizadas según el método de línea de pobreza⁶. La

provincia de San José mostraba la concentración más alta de familias pobres (27,9%), seguida por Alajuela y Puntarenas (16,6% y 16,3%). Por su parte, Heredia era la provincia con la menor concentración de familias pobres (6,5%).

Las variables FIS⁷ se miden por puntajes, con el fin de agrupar a las familias en cuatro categorías según la prioridad de atención. El grupo 1 lo constituyen las familias que presentan mayores carencias y, por lo tanto, se encuentran en situación de pobreza extrema. Según el SIPO, este grupo registra 71.126 familias. En el grupo 2 hay 116.155 familias, que representan la pobreza básica. Estos grupos constituyen la población objetivo del IMAS, es decir, la que puede recibir beneficios de esta institución. Según el IMAS, en el año 2002 del total de familias beneficiadas (40.869) un 41% se encuentran en el grupo 1 y un 52% en el grupo 2. El restante 7% correspondió a las familias de los grupos 3 y 4, calificados como de atención no prioritaria (puntajes superiores a la media nacional).

Fuente: Elaboración propia a partir de IMAS, 2003.

mos Informes⁸ trata de determinar cuán vulnerables a alcanzar una situación de pobreza son aquellos hogares cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma línea. En el año 2002 el porcentaje de hogares vulnerables a nivel nacional fue de 12,7%, ligeramente superior al del año previo (12,1%), pero uno de los más bajos del período 1990-2002. Algo similar sucede cuando se suman los hogares pobres y vulnerables, pues aunque el porcentaje de 2002 es ligeramente superior al de 2001 (33,3% y 32,4%, respectivamente), es uno de los más bajos del período.

Ahora bien, aunque es cierto que en 2002 continuó la tendencia a la reducción en la vulnerabilidad iniciada en 2000 (luego de que en 1999 se hubiese alcanzado el segundo valor más alto desde 1990), el valor del indicador de 2002 se ubica en el promedio del período (Sauma, 2003).

El mercado de trabajo integra de manera desigual a las personas

El mercado de trabajo es el espacio privilegiado para observar las oportunidades de movilidad social ascendente por la vía del esfuerzo laboral y, a la vez, el lugar donde se presentan las oportunidades de superación de la pobreza vista como insuficiencia de ingresos. En los informes *Estado de la Nación* se han utilizado dos conceptos relacionados con la calidad de los empleos, una

aproximación al concepto de precariedad laboral, y otra como sector informal⁹.

En el presente Informe se analiza la calidad del empleo desde el punto de vista de la estructura del mercado, según las oportunidades de trabajo que éste genera. Así, se clasifica a los trabajadores en tres grupos. El primero lo componen los que aquí se ha llamado “trabajadores formales no agropecuarios”, que pertenecen tanto al sector público como al privado y que, en general, tienen los empleos de mejor calidad. El segundo grupo es el de los “trabajadores del sector informal”, que incluye a las personas dedicadas al trabajo por cuenta propia, servicio doméstico, trabajo no remunerado y trabajo en microempresas. Estos trabajadores tienen en común condiciones de precariedad laboral. Finalmente, el tercer grupo lo constituyen los trabajadores del sector agropecuario, que en términos de calidad del empleo se ubican en una posición intermedia, entre los ocupados del sector formal y los del informal.

De los poco más de 1,6 millones de ocupados en 2002, un 49,9% lo estaba en el sector formal no agropecuario, un 34,6% en el informal y el 15,5% restante en el agropecuario. Dentro del sector formal tiene mayor peso el empleo en el sector privado que en el público (casi tres de cada cuatro ocupados formales lo están en el sector privado). En el caso del sector informal, los trabajadores por cuenta propia y los empleados en

RECUADRO 2.3

Plan “Vida Nueva”: superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas

(2002-2006)

En agosto del 2002 el Gobierno de la República presentó un nuevo plan de combate a la pobreza, denominado “Vida Nueva”. El plan se enmarca dentro de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y tiene como objetivo “propiciar una nueva época de movilidad social sobre la base de la articulación de las ventajas del crecimiento económico, una política pública centrada en la creación de oportunidades y las capacidades de las personas”.

La propuesta tiene cinco componentes: objetivos de la

política económica para la superación de la pobreza; políticas sociales universales; freno a la exclusión social; reducción del 20% de hogares pobres y reorganización de los programas y la inversión social. Para cada uno de estos componentes se definen objetivos y acciones estratégicas.

Con base en la identificación de hogares pobres a través del método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y los resultados del índice de desarrollo social (IDS), el plan determina los cantones y distritos que serán objeto de atención prioritaria, dado su menor nivel de desarrollo relativo.

CUADRO 2.4

Plan “Vida Nueva”: cantones y distritos de atención prioritaria

Cantones	Cantones	Distritos	Distritos
Los Chiles	Coto Brus	Santa Cecilia	San Luis
Buenos Aires	Acosta	Cureña	Cutris
Talamanca	Hojancha	Garita	Valle de la Estrella
Upala	Corredores	Dos Ríos	Pavón
La Cruz	Nicoya	Yolillal	San Jorge
Osa	Siquirres	Llanuras del Gaspar	Chánguena
Sarapiquí	León Cortés	San José (Pizote)	
Golfito	San José	El Amparo	
Guatuso	Alajuela	Sabanillas	
Matina	Desamparados	Tayutic	
Nandayure	Puntarenas	Pocosol	
Turrubares	Cartago	Delicias	
Parrita	Turrialba	Los Chiles	
Limón	Alajuelita	Manzanillo	
Guácimo	Goicoechea		
Pococí	San Ramón		

Fuente: IMAS, www.imas.go.cr, Consejo Social del Gobierno de la República, 2003.

microempresas son los principales grupos, mientras que los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico representan porcentajes muy bajos. En el caso del sector agropecuario, los tres grupos definidos son igualmente importantes: cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, patronos y asalariados en establecimientos de 5 empleados o menos, y patronos y asalariados en establecimientos de 6 empleados o más (cuadro 2.5).

Aunque la pobreza es una situación que se determina a nivel del hogar, considerando todos

los ingresos laborales y no laborales, así como el número de miembros, hay una elevada correspondencia entre el sector de ocupación y la pobreza¹⁰. Así, la incidencia de la pobreza es mayor entre los ocupados del sector agropecuario (31,3%), seguidos por los del sector informal (17,4%). En los ocupados del sector formal la incidencia es muy baja (5,2%).

Se confirma que hay una fuerte vinculación entre informalidad (baja productividad), precariedad laboral y pobreza. Los ocupados en el sector agropecuario, en su conjunto, muestran una

CUADRO 2.5

Población ocupada por problemas de calidad del empleo y condición de pobreza, según sector. 2002

(cifras absolutas y porcentajes)

	Problemas de calidad del empleo						
	Ocupados ^{a/}		Porcentaje de asegurados directos ^{b/}	Porcentaje con subempleo visible ^{a/ d/}	Porcentaje con empleo ocasional o estacional ^{a/}	Porcentaje con subempleo invisible ^{a/ d/}	Porcentaje en condición de pobreza ^{a/}
	Personas	Porcentaje					
Total ocupados	1.625.060	100,0	60,4	13,2	12,0	11,7	13,8
Formal no agropecuario	810.355	49,9	84,5	7,3	5,0	6,7	5,2
Sector privado	581.248	35,8	79,3	7,1	6,2	8,3	6,5
Sector público	229.107	14,1	97,6	7,7	2,1	2,8	1,9
Informal^{e/}	562.316	34,6	30,4	17,5	17,7	12,7	17,4
Cuenta propia	235.896	14,5	25,3	22,7	16,9	11,1	18,7
Microempresa ^{f/}	229.624	14,1	39,7	12,3	18,1	19,9	14,1
Familiar no remunerado	27.054	1,7	6,4	8,8	22,3		25,0
Servicio doméstico	69.742	4,3	26,4	20,0	17,0		21,1
Agropecuario	252.389	15,5	49,7	21,4	21,4	24,7	31,3
Cuenta propia y familiar no remunerado	88.979	5,5	30,0	27,5	24,2	18,7	46,2
Patronos y asalariados (5 o menos empleados)	75.086	4,6	42,0	25,0	20,7	26,7	30,9
Patronos y asalariados (6 o más empleados)	88.324	5,4	76,0	12,0	19,3	29,2	17,5

a/ Para obtener estos resultados los factores de expansión de la encuesta de hogares fueron ajustados, por lo que algunas magnitudes pueden diferir de las publicadas por el INEC (2002b).

b/ Se refiere a los asegurados directos asalariados, por cuenta propia o mediante convenio.

c/ Se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de un total de 47 horas por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajo independiente.

d/ Se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente un total de 47 horas o más por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria (si la tienen), y su ingreso primario mensual es inferior al salario *mínimo minimorum* vigente en el momento de la encuesta, el cual fue de 77.584 colones para julio de 2002. El servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados se excluyen del cálculo.

e/ Es importante anotar que, cuando se nombra un conjunto de ocupaciones como "sector" informal, la referencia se relaciona con ciertas características de la ocupación, y no con la rama de actividad económica en que se desempeñan los trabajadores.

f/ Patronos y asalariados del sector privado en establecimientos de 5 empleados o menos, excluyendo aquellos con algún año aprobado de educación superior.

Fuente: Sauma, 2003.

importante precariedad laboral (con excepción del aseguramiento) y una elevada incidencia de la pobreza. El sector informal, en el que participan ampliamente las mujeres, muestra una situación también difícil en términos de precariedad laboral y pobreza, mientras que en el sector formal esos problemas son significativamente menores.

En posible concluir, entonces, que la generación de empleos informales y agropecuarios, en las condiciones actuales, difícilmente va a resultar en reducciones de la pobreza, sino que más bien podría aumentarla. Por el contrario, la

generación de empleos formales (de mayor productividad y sin situaciones de precariedad laboral), permitirá disminuir la pobreza.

La inserción de las mujeres en el sector informal es muy alta

En el 2002, de cada tres ocupados prácticamente dos eran hombres (65,3%) y uno mujer (34,7%). La tasa neta de participación por sexo, es decir, el porcentaje de activos (ocupados y desocupados) por sexo respecto a la población de

12 años y más del mismo sexo, era de 73,1% para los hombres y de 38,4% para las mujeres. Sin embargo, cabe destacar que la misma tasa para las mujeres era de apenas 30,7% en 1990, lo cual pone en evidencia el fuerte aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo a lo largo del período de estudio.

En lo que se refiere a la inserción ocupacional por sector, casi no hay diferencia entre hombres y mujeres en el sector formal, pues tanto la mitad de los hombres (49%) como de las mujeres (51,5%) están ocupados en ese sector. A su vez, dentro del sector formal, el sector público tiene mayor peso relativo para las mujeres (20,6% del total de ocupadas) que para los hombres (10,6% del total de ocupados).

El sector informal es el segundo en importancia después del formal, pero hay notables diferencias entre hombres y mujeres. Mientras un 44,5% de las mujeres ocupadas está en él (solamente un 4% en el agropecuario), en el caso de los hombres un 29,3% está en el sector informal y un 21,7% en el agropecuario.

A pesar de la gran diferencia en las tasas de participación entre hombres y mujeres, la elevada inserción de estas últimas en el sector informal se traduce en un número también muy elevado de mujeres informales (251.000, respecto a 311.000 hombres).

En doce años el empleo agropecuario descendió en 21.000 puestos

Entre 1990 y 2002 el número de ocupados a nivel nacional aumentó en casi 519.000 personas, para un incremento de 46,9%. Esto significa un promedio de 43.000 nuevos empleos por año.

Cuando se desagrega la generación de empleos por sector resalta un dato importante: la reducción de 21.000 empleos agropecuarios respecto a 1990. En cambio, se generaron casi 296.000 empleos formales y 245.000 informales. Como promedio, anualmente se crearon casi 25.000 empleos formales y 20.000 empleos informales, a la vez que desaparecieron alrededor de 1.800 empleos agropecuarios. Sin embargo, la situación difiere por períodos (Sauma, 2003). Prácticamente siete de cada diez de esos nuevos 519.000 empleos se generaron en la región Central, seguida por la Hueta Atlántica, con 9,8%. Las regiones Hueta Norte, Chorotega y Pacífico Central se ubican en posiciones intermedias en este aspecto, mientras que la región Brunca apenas generó un 3,2% de ese total de empleos.

El empleo formal aumenta muy lentamente a partir de 1994

Si bien el empleo formal aumentó en todos los períodos (gráfico 2.2), su tasa de crecimiento se reduce con el tiempo. El empleo informal, por su parte, muestra las mayores tasas de crecimiento en cada uno de los períodos, lo cual refleja una de las características del proceso económico en marcha. Al igual que el empleo formal, las tasas de crecimiento del informal disminuyen con el tiempo. El empleo agropecuario registra tasas de crecimiento negativas entre 1990-1994 y 1998-2002, de manera consistente con la situación del agro en lo referente a los estímulos a la producción de granos básicos, precios de los productos de exportación y políticas de transformación agropecuaria, entre otros. El fuerte aumento en el empleo informal hace suponer que gran parte de los trabajadores que dejaron las labores agropecuarias se insertó en el sector informal.

Cuando se analiza la relación entre los empleos formales y los informales y agropecuarios en conjunto, lo que en adelante se denominará “razón de formalidad”, es posible determinar que la formalidad aumentó de modo significativo entre 1990 y 1994, al pasar de 0,87 a 0,96, pero a partir de 1994 lo ha hecho muy lentamente.

Dado que la reducción en la pobreza corresponde con el período en que creció la formalidad, y luego la misma se mantiene estable en el período en que la razón de formalidad aumenta muy poco, se puede presumir que, entre otros factores, la pobreza no se ha reducido en los últimos años porque no se ha incrementado de manera relevante la proporción de empleos formales en la economía.

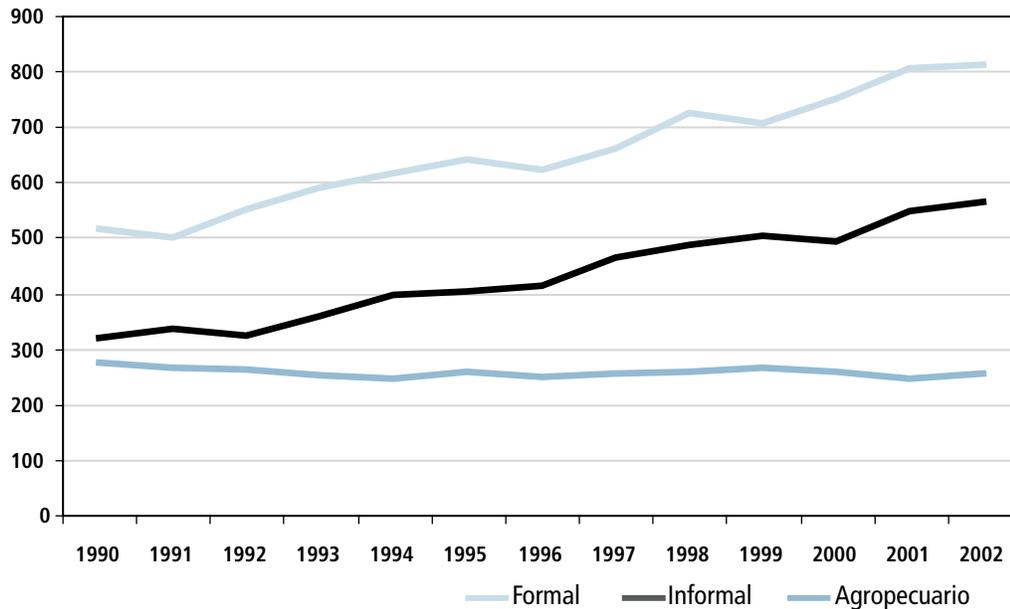
Alternativamente se puede plantear que, entre otros aspectos, para reducir la pobreza es necesario aumentar la razón de formalidad, o sea, crear empleos formales en mayor proporción que informales y agropecuarios. Lógicamente, esto no implica descuidar los sectores informal y agropecuario, pues también es posible reducir la pobreza si se cambian las condiciones de los ocupados en ellos (aumentando la productividad, dando protección social a los trabajadores, solucionando los problemas de subempleo, sobre todo en lo referente al pago del salario mínimo).

Otro asunto importante es la generación de empleos por sexo y por rama de actividad económica. Del total de puestos formales creados entre 1990 y 2002 (296.000), 172.000 fueron llenados por hombres y 124.000 por mujeres. Cabe destacar que mientras el número de hombres

GRAFICO 2.2

Costa Rica: evolución del empleo por sector de ocupación. 1990-2002

(miles de empleos)



Fuente: Sauma, 2003, a partir de las EHPM, INEC.

ocupados en el sector público se redujo (en poco más de 7.000 personas), el número de mujeres aumentó significativamente (en poco más de 42.000).

Por rama de actividad económica, en el caso de los empleos formales las actividades de servicios sociales, personales y comunales fueron las que más empleos generaron, casi 136.000 entre 1990 y 2002. Comercio, incluyendo restaurantes y hoteles, fue la segunda actividad en importancia, con 110.000 empleos. En tercer lugar se ubica transporte, almacenamiento y comunicaciones, con 18.000 empleos, seguida muy de cerca por la industria, que generó 16.000 empleos. Luego se encuentra construcción, con 10.000 empleos.

En el caso del sector informal, los 245.000 nuevos ocupados corresponden exactamente por mitades a hombres y a mujeres. Esto significa que mientras el número de hombres ocupados en este sector se incrementó en un 65% entre esos dos años, el número de mujeres informales prácticamente se duplicó (aumentó en un 94,5%).

Por rama de actividad económica se da una situación diferente al caso del empleo formal, pues la mayor parte de los nuevos empleos informales del

período corresponden a comercio, restaurantes y hoteles (111.000 nuevos puestos de trabajo, es decir, un 45,4% del total). Le siguen en importancia los servicios personales, sociales y comunales, con 65.000 empleos, y transporte, almacenamiento y comunicaciones, con poco más de 30.000, seguido muy de cerca por construcción, con 27.000. Las actividades industriales informales generaron 15.000 empleos, casi la misma cantidad que el sector formal.

La pérdida de empleos en el sector agropecuario entre 1990 y 2002 afectó exclusivamente a los hombres, pues el número de mujeres ocupadas en él registró un pequeño aumento.

Cuatro de cada cinco trabajadores formales residen en la región Central

Las opciones que brinda el mercado laboral para reducir la pobreza reflejan enormes brechas regionales. En otras palabras, las oportunidades que ofrece el mercado laboral se alejan de la aspiración de dar acceso a todos, sin distinguiendo de sexo, género o edad¹¹.

Tanto en 1990 como en 2002, poco más del 65% de los ocupados, es decir, dos de cada tres

ocupados a nivel nacional, residía, y se supone que laboraba, en la región Central. En términos de magnitud del empleo, la región Huetar Atlántica fue la segunda en importancia, con un 8,5% de los ocupados en 1990 y un 8,9% en 2002. La región Brunca en 1990 era tan importante como la Huetar Atlántica en la absorción de empleo (8,4%), pero para el 2002 mostró una reducción significativa en su participación dentro del empleo total (6,7%). La región Chorotega siempre ha ocupado un lugar intermedio con respecto a ocupación, mientras que la Huetar Norte y la Pacífico Central, tanto en 1990 como en 2002, eran las que menos ocupados tenían respecto al total (alrededor de un 5% cada una).

En ambos años, 1990 y 2002, el 80% de los trabajadores formales del país (cuatro de cada cinco) residía/laboraba en la región Central. En cada una de las demás regiones, con excepción de la Huetar Norte, se ubicaba cerca de un 4% de los ocupados formales, mientras que en la Huetar Norte se encontraba apenas un 2% (tanto en 1990 como en 2002).

De 1990 a 2002 el sector informal creció sobre todo en las regiones Brunca y Pacífico Central. El empleo formal ha sido el de mayor peso en la región Central, pues más de un 55% de los ocupados en ella lo están en ese sector. La región Pacífico Central ocupa un segundo lugar en cuanto a relevancia del empleo formal, con un 39,3% de los ocupados en 1990 y un 40,2% en 2002. El trabajo formal también es importante en términos relativos en la región Chorotega, seguida por la Brunca y la Huetar Atlántica, pero muy poco significativo en la Huetar Norte. Cabe resaltar el aumento en la importancia relativa de la ocupación formal en las regiones Chorotega y Brunca.

En el caso del sector informal, la mayoría de los ocupados se ubica en la región Central, específicamente el 68,7% en 1990 y el 66,3% en 2002. Esta reducción se relaciona con aumentos en la participación relativa dentro del empleo informal de las demás regiones, especialmente la Pacífico Central y la Huetar Atlántica.

Cuando se considera la importancia relativa del sector informal dentro de cada región, en 1990, el porcentaje de informales rondaba alrededor del promedio, 27,1%, con moderada variabilidad. En 2002, el promedio aumentó a 35,3%, y los valores para las regiones rondaron ese nuevo valor. Los casos más sobresalientes son las regiones Brunca y Pacífico Central, pues la importancia relativa del empleo informal aumentó en cada una de ellas en 13,7 y 11,4 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1990 y 2002.

En 1990, un 35,5% de los ocupados agropecuarios residía en la región Central; sin embargo, para el 2002 ese porcentaje se había reducido a 30,3%. En 1990 las regiones Brunca y Huetar Atlántica se situaban en el segundo lugar nacional en cuanto a la ocupación agropecuaria, con un 17,9% y 16,4%, en cada caso, del total de ocupados agropecuarios; pero para el 2002 la situación varió significativamente, pues mientras la Huetar Atlántica absorbía un 21,9% del total de ocupados agropecuarios, en la Brunca el porcentaje se redujo a 13,3%, inferior inclusive al de la Huetar Norte (15,4%, que a su vez es superior al que mostraba en 1990, 9,9%). En el cuadro 2.6 se muestra la variación de los ocupados por sector en el período 1990-2002, según región.

Las variaciones en el ingreso promedio por hogar, la variación en la desigualdad y la incidencia de la pobreza se relacionan

Cuando se comparan los datos de 1990 y 2002, todas las regiones muestran reducciones en la incidencia de la pobreza, excepto la Huetar Atlántica, donde más bien aumenta. La disminución es mayor en las regiones Chorotega (especialmente) y Huetar Norte. Como se ha señalado en forma reiterada, estos cambios son el resultado de la interacción de muchas variables; sin embargo, conviene establecer algunos vínculos de causalidad. Así, la reducción de la pobreza que se observa en la mayoría de las regiones, está asociada con los fuertes aumentos en los ingresos promedio que muestra la mayoría de los hogares entre esos dos años, y con la disminución en el tamaño promedio de los hogares.

La forma en que mayores aumentos en los ingresos promedio repercuten en la reducción de la pobreza, está indirectamente relacionada con los cambios en la desigualdad. Si la desigualdad aumenta, el impacto de aumentos en el ingreso de las familias, reflejado en el ingreso promedio, será menor.

En todas las regiones el comportamiento es consistente con lo que se esperaba. En la región Chorotega, el fuerte aumento en el ingreso familiar promedio y la fuerte caída en el tamaño promedio del hogar, permitieron una significativa reducción en la pobreza (3 puntos porcentuales), a pesar del también importante aumento en la desigualdad.

Las regiones Central y Pacífico Central muestran un comportamiento similar, con un crecimiento moderado del ingreso familiar promedio y una reducción del tamaño del hogar, que hicieron

CUADRO 2.6

Aumento de la población ocupada por región^{a/}, según sector. 1990-2002
(personas y porcentajes)

	Total país	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Período 1990-2002							
Variación total en la población ocupada, (personas)	518.589	361.787	28.066	26.773	16.786	51.044	34.133
Formal	295.554	227.969	17.280	11.250	13.102	16.722	9.231
Informal	244.610	154.702	17.179	16.417	18.961	24.046	13.305
Agropecuario	-21.575	-20.884	-6.393	-894	-15.277	10.276	11.597
Variación total en la población ocupada, (porcentaje)	46,9	49,6	33,3	49,4	18,2	54,6	64,1
Formal	57,4	55,2	74,5	52,9	60,5	68,0	83,4
Informal	77,0	70,9	70,9	113,3	86,9	100,6	89,0
Agropecuario	-7,9	-21,5	-17,3	-4,9	-31,2	22,8	42,5
Distribución porcentual de la variación en los ocupados por sector (porcentaje)	100,0	69,8	5,4	5,2	3,2	9,8	6,6
Formal	100,0	77,1	5,8	3,8	4,4	5,7	3,1
Informal	100,0	63,2	7,0	6,7	7,8	9,8	5,4
Agropecuario	100,0	96,8	29,6	4,1	70,8	-47,6	-53,8
Distribución porcentual de la variación en los ocupados por región (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal	57,0	63,0	61,6	42,0	78,1	32,8	27,0
Informal	47,2	42,8	61,2	61,3	113,0	47,1	39,0
Agropecuario	-4,2	-5,8	-22,8	-3,3	-91,0	20,1	34,0

a/ Para obtener estos resultados los factores de expansión de la encuesta fueron ajustados.

Fuente: Sauma, 2003, a partir de las EHPM, INEC.

posible una moderada reducción de la pobreza, a pesar del fuerte aumento de la desigualdad. La región Brunca presenta un moderado crecimiento del ingreso promedio y una pequeña reducción en el tamaño familiar, por lo que un aumento en la desigualdad de magnitud similar, permitió un descenso en la pobreza.

En la región Huetar Norte se presenta una situación análoga a la del caso anterior, aunque la fuerte reducción en el tamaño promedio del hogar dio lugar a una disminución igualmente marcada en la pobreza. Finalmente, en la región Huetar Atlántica hay una caída en el ingreso promedio real y una moderada reducción del tamaño promedio del hogar, pero también se registra un aumento en la desigualdad, por lo que el resultado es un incremento en la pobreza.

Cambios en el número de ocupados por hogar y en la educación promedio, inciden en el ingreso familiar promedio

Además de los cambios en la relación de formalidad, tanto el número de ocupados por hogar como la variación en la educación promedio se vinculan con el aumento o reducción del ingreso familiar promedio.

El fuerte incremento en el ingreso promedio por hogar en la región Chorotega está asociado a notables aumentos en el nivel educativo de los ocupados y en la formalidad, aunque no hubo variación en el promedio de ocupados por hogar.

Los moderados aumentos en el ingreso promedio por hogar en las regiones Central, Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte están relacionados

Más detalle sobre pobreza y mercado de trabajo,

consúltese el estudio "Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza", elaborado por Pablo Sauma, en el sitio www.estadonacion.or.cr

con cambios de distinta magnitud en cada una de las variables consideradas. La Central y la Brunca muestran fuertes aumentos en la educación de los ocupados, sin variación en el número de ocupados promedio por hogar, así como incrementos también importantes en la formalidad. La Pacífico Central y la Huetar Norte presentan relaciones similares a las anteriores, aunque los aumentos en la educación promedio de los ocupados y la formalidad son moderados.

En relación con estas dos últimas regiones, debe tenerse en cuenta que mientras mayor sea la formalidad, mayor será el impacto en los ingresos de los hogares de una política de salarios mínimos crecientes en términos reales, como la que se dio en algunos años de la década de los noventa. Esto marca una diferencia sustancial para la región Pacífico Central. En el caso de la región Brunca, debe considerarse que el aumento en el ingreso promedio de los hogares es el menor de

las cuatro regiones sometidas a comparación. En el otro extremo, la caída en el ingreso promedio de los hogares de la región Huetar Atlántica está asociada principalmente a la reducción en el número promedio de ocupados por hogar, no obstante el moderado incremento en la educación promedio de los ocupados y la formalidad (aunque el nivel de formalidad es relativamente bajo).

Una hipótesis sobre la relación entre mercado de trabajo y pobreza

La evidencia empírica indica que entre 1990 y 2002, como tendencia, la economía costarricense, ha venido perdiendo dinamismo. Así, si se comparan las tasas de crecimiento del PIB por cuatrienios, en cada uno de ellos este indicador es menor que el del período anterior. Por su parte, la creación de empleos en estos períodos no muestra una correspondencia clara con la dirección del crecimiento. Por ejemplo, la mayor generación de puestos de trabajo se dio en el cuatrienio 1994-1998 y, sin embargo, el mayor crecimiento del producto fue entre 1990-1994 (cuadro 2.7). Finalmente, como ya se comentó, la incidencia de la pobreza no disminuye desde 1994 y los períodos de menor crecimiento de la producción corresponden con el aumento de la desigualdad, o sea, 1994-1998 y 1998-2002 (especialmente).

Entre 1990 y 1994, dado el elevado crecimiento de la producción y el empleo, así como una desigualdad relativamente baja, era de esperar una importante reducción de la pobreza, lo cual en efecto sucedió. Para el período siguiente, es decir, entre 1994 y 1998, también se proyectaba una reducción de la pobreza, aunque de menor magnitud que la de 1990-1994, pues respecto a ese período la tasa de crecimiento del producto fue menor y hubo un pequeño aumento en la desigualdad (a pesar de que el aumento en el empleo fue mayor). Sin embargo, la disminución en la pobreza no se dio. Por último, para 1998-2002 se esperaba una pequeña disminución en la pobreza, dados los menores niveles de crecimiento de la producción y el empleo, y a pesar del fuerte aumento en la desigualdad que actúa en sentido contrario a los anteriores; no obstante, esa reducción tampoco se produjo.

Los elementos analizados en esta sección permiten plantear como hipótesis que, si bien la economía costarricense ha crecido entre 1990 y 2002, a partir de 1994 no se ha reducido la pobreza porque ese crecimiento económico no ha generado suficientes empleos de calidad, además

CUADRO 2.7

Algunos indicadores sobre producción, empleo, pobreza y distribución del ingreso. 1990, 1994, 1998 y 2002

(porcentajes)

	1990	1994	1998	2002
Crecimiento del PIB total ^{a/}				
Incluyendo IEAT		25,6	20,0	14,4
Excluyendo IEAT		25,6	17,7	12,1
Crecimiento del PIB per cápita ^{b/}				
Incluyendo IEAT		13,6	8,0	4,8
Excluyendo IEAT		13,6	6,0	2,7
Ocupados				
Crecimiento (porcentaje)		13,3	17,0	10,8
Incidencia de la pobreza				
Hogares	27,1	20,0	19,7	20,6
Población	30,7	22,9	22,1	23,5
Desigualdad en la distribución del ingreso				
Coficiente de Gini ^{c/}	0,374	0,387	0,389	0,430

a/ Para obtener el crecimiento al año 1994, se estimó el valor del PIB de 1990, aplicando al PIB de 1991 (base 1991), la tasa de crecimiento del PIB 1990-1991 según la serie base 1966. Las estimaciones excluyendo la producción de la industria electrónica de alta tecnología (IEAT) son propias, a partir de las tasas de crecimiento publicadas.

b/ Para el cálculo per cápita se utilizaron las mismas cifras de población que usa el BCCR.

c/ Coficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar total según deciles de ingreso per cápita.

Fuente: Sauma, 2003.

de que el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso ha tenido un impacto negativo en el crecimiento (Sauma, 2003).

Un tema especial: niños, niñas y adolescentes trabajadores, un grupo especialmente vulnerable

Como se ha documentado en Informes anteriores, la inserción temprana en el mercado laboral de la población menor de edad no sólo se da en condiciones de amplia desventaja (menores salarios, mayor desempleo, mayor precariedad laboral), sino que limita las posibilidades de este grupo de acceder al derecho a la educación, condicionando su futuro laboral a expectativas de bajos ingresos. Por ello, con base en los datos del Censo de Población del 2000¹², para este Informe se quiso determinar cuánto del trabajo desarrollado por la población de 12 a 17 años afecta su derecho al estudio y en qué medida se realizan trabajos que pueden considerarse peligrosos según la reglamentación existente.

En virtud de que el trabajo para las personas menores de 15 años (trabajo infantil) está prohibido, en tanto que para quienes superan esta edad (trabajo adolescente) la ocupación se considera un derecho, la información para estos dos grupos poblacionales se presenta por separado.

En el Censo 2000, un 5% de la población de 12 a 14 años (12.639) se declaró incorporada a la fuerza de trabajo, ya fuera como ocupada o como desocupada. Aunque puede considerarse que este nivel del trabajo infantil es bajo, debe tenerse en cuenta que cualquier forma de trabajo de esta población resulta inadmisibles, y especialmente grave si afecta la permanencia y el rendimiento escolares. Aunque la asistencia escolar de este grupo es alta (83,5%), lo cierto es que 1 de cada 6 niños y niñas no accede a su derecho a la educación, como lo garantiza la Constitución. Además, entre la niñez que participa en la fuerza de trabajo, sólo el 20% estudia y, de ellos, el 56% tiene más de dos años de rezago escolar, lo que denota un fuerte impacto negativo en el rendimiento académico (Ramos, 2002).

Para los y las adolescentes, la incorporación al mundo del trabajo es un derecho, pero, al igual que en la población de 12 a 14 años, esta situación puede estar afectando su derecho al continuar y tener un buen rendimiento en el sistema escolar, y podría significar incluso una transgresión al derecho de estar protegidos de trabajos peligrosos que representen formas de explotación económica.

El 20,2% de los adolescentes de 15 a 17 años está en la fuerza de trabajo (48.740), que representan el 31,6% de los hombres y el 8,4% de las mujeres. La magnitud del trabajo adolescente varía considerablemente entre los cantones (Ramos, 2002). Montes de Oca (9,8%), Santa Cruz (11,2%) y Tibás (12,1%) son los cantones con las tasas de participación más bajas, en tanto Buenos Aires (38,0%), León Cortés (43,6%) y Tarrazú (45,0%) son los que tienen las más altas (mapa 2.1).

En cuanto al derecho al trabajo protegido, el 4,9% de los y las adolescentes desempeña labores prohibidas, especialmente al dedicarse a ocupaciones como pintores, en el caso de los hombres, y niñeras, en el caso de las mujeres. Asimismo, un 14,6% realiza actividades que podrían ser prohibidas, tales como las efectuadas en restaurantes, bares y cantinas, el servicio doméstico o la operación de máquinas. La realización de trabajos permitidos con restricciones abarca al 48,1% de los y las adolescentes, y contempla ocupaciones como la de peón agropecuario (Ramos, 2002).

Por su parte, el trabajo doméstico exclusivo en los propios hogares es la principal forma de ocupación de las mujeres, pues mientras la tasa de participación económica de este grupo es de 8,4%, el porcentaje de trabajo doméstico es superior al 25% entre las adolescentes, en contraposición a sólo un 4% de los adolescentes que lleva a cabo labores domésticas exclusivas en el hogar. Así, el trabajo de las mujeres se desarrolla en el ámbito privado de sus hogares, sin reconocimiento social ni monetario y, más bien, con un reforzamiento de la división sexual del trabajo.

En contraste con lo observado en la niñez, entre las y los adolescentes sí se observa diferencia por género en la asistencia escolar: las mujeres superan a los hombres en cuatro puntos porcentuales, y alcanzan una asistencia del 62%.

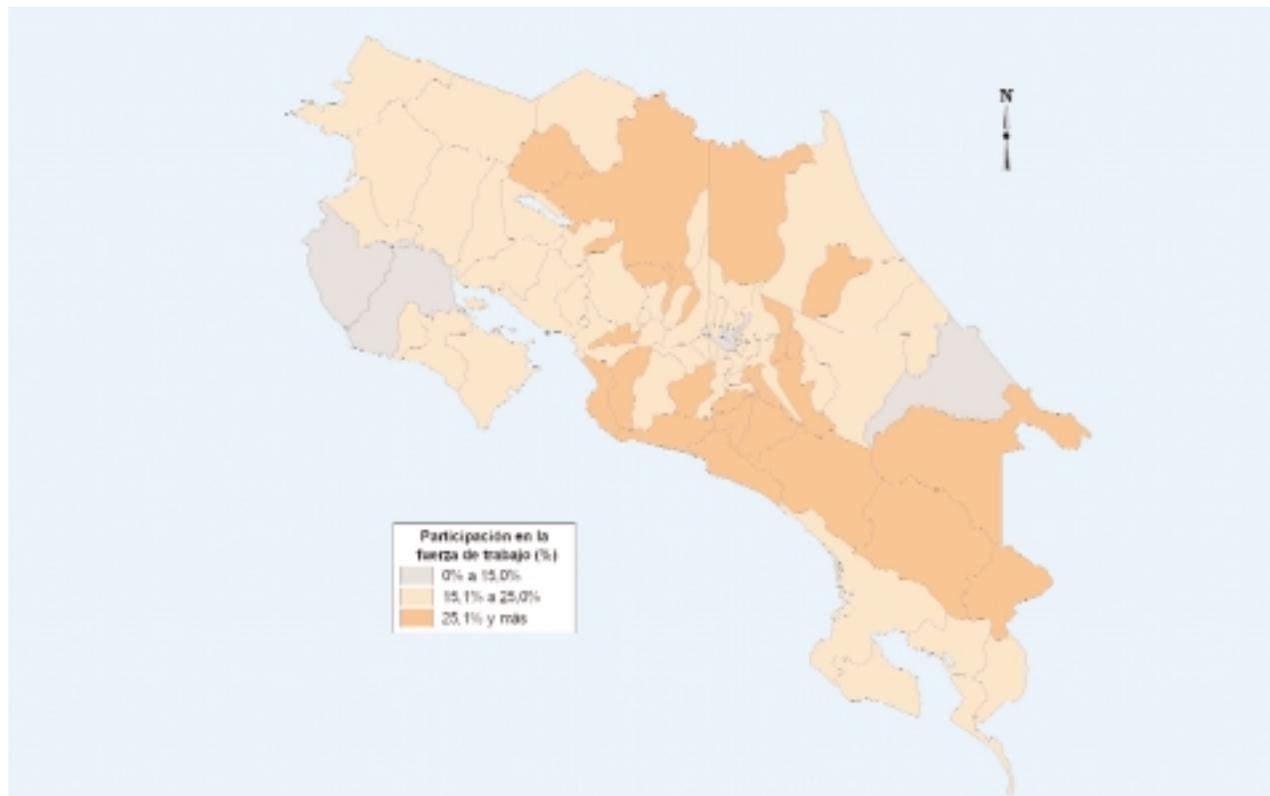
Del total de personas de 15 a 17 años que trabajan, un 42% está afectado en su derecho al estudio, ya sea porque trabaja y estudia con rezago escolar (2,1%), porque sólo trabaja (16,8%), o bien porque no estudia ni trabaja (23,1%).

De los diversos aspectos de la condición socioeconómica de los hogares analizados en relación con el trabajo infantil y adolescente, el entorno educativo del hogar y la pobreza estructural resaltan como los factores más significativos.

El nivel educativo de los y las adultas en los hogares con niñez y adolescentes, se considera un factor clave que propicia la permanencia en el sistema escolar de esta población, dado que a

MAPA 2.1

Costa Rica: participación de la población de 15 a 17 años en la fuerza de trabajo por cantones. Censo 2000



Fuente: Ramos, 2002, IPEC-OIT, Estado de la Nación.

Más detalles sobre trabajo infantil y adolescente,

consúltese el trabajo "Costa Rica: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente según el IX Censo de Población y V de vivienda", realizado por Pilar Ramos, IPEC-OIT y Estado de la Nación, en el sitio www.estadonacion.or.cr

mayor nivel de escolaridad adulta más se valora la educación como un instrumento de movilidad social, pero también como una capacidad básica que debe fortalecerse para alcanzar un alto nivel de desarrollo humano. Esto se refleja claramente al analizar la participación de la población de 12 a 17 años en el estudio exclusivo, según el nivel de escolaridad promedio de las y los adultos (clima educacional) con los cuales convive. A mayor clima educacional en el hogar, mayor es el porcentaje de niñez y adolescencia que sólo estudia, y menor la participación laboral exclusiva. Los extremos lo evidencian con precisión: el 95,2% de los niños, niñas y adolescentes que viven hogares con un clima educativo de 12 años o más de escolaridad "solo estudian"; este porcentaje se reduce a 47,2% para los niños y adolescentes que residen en hogares con un clima educacional de 3 años o menos de escolaridad.

Así, el insistir en la permanencia en el sistema escolar de la población de 12 a 17 años, se traduce no sólo en un derecho que debe ser protegido, sino también en una acción que, en el largo plazo, permitirá erradicar el trabajo infantil y disminuir el trabajo adolescente o, en su defecto, facilitar su regulación, dado que esta población y sus familias estarán más capacitados para proteger sus derechos.

La pobreza estructural, medida por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), muestra también una significativa relación con la participación laboral y la permanencia exclusiva en el sistema escolar. El valor de inserción laboral exclusiva crece conforme aumenta el número de carencias de los hogares, hasta registrar un valor de 19,3% para la población en hogares en situación de carencia severa (3 o más carencias). Asimismo, aumenta el porcentaje de niñez y

RECUADRO 2.4

Aprobada Ley General de la Persona Joven

En el 2002 se aprobó la Ley General de la Persona Joven, cuyos objetivos se relacionan con aquellos relativos al acceso a servicios y oportunidades, así como con la promoción de la participación y la protección de derechos para las personas jóvenes, entendiendo como tales a quienes se encuentran entre los 12 y los 35 años. Para el cumplimiento de los objetivos señalados, en la ley se establece una serie de mecanismos de coordinación y participación: el Sistema Nacional de Juventud, el Consejo Nacional (adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes definido en la ley como rector) y la Red Nacional Consultativa de Personas Jóvenes, constituida por representantes de organizaciones de jóvenes de la sociedad civil.

La nueva ley enfrentará para su aplicación retos importantes: Por un lado, la amplitud de la definición de persona joven impone cierta complejidad al identificar los desafíos a los que se debe dar respuesta. El grupo de personas, entre 12 y 35 años de edad, constituye un 43% de la población del país, de acuerdo con el Censo del 2000. Este segmento, que en el año 2002 ascendía a aproximadamente a 1.800.000

personas, tiene una inserción diferente en la vida económica y social del país, según su edad y su condición socioeconómica. Así por ejemplo, del total de personas entre los 12 y los 35 años, aproximadamente un 30% es menor de edad y un 43% se encuentra en la fuerza de trabajo. El principal reto de la política pública es, por lo tanto, identificar los temas fundamentales para el desarrollo integral y para la inclusión de este grupo en el desarrollo nacional.

Por otro lado, la elaboración de la política pública de la persona joven deberá hacer frente a una gran cantidad de instituciones y programas ya existentes, que atienden de una u otra forma a la población definida por la ley. Dada la diversidad y los distintos ámbitos que deben abarcar, un elemento clave para el funcionamiento de las instancias definidas en la ley es la identificación e incorporación de los actores estratégicos para el cumplimiento de los objetivos.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley General de la Persona Joven y Vargas y Campos, 2003.

adolescencia que ni estudia ni está en la fuerza laboral conforme residen en hogares con mayor cantidad de carencias. De esta manera, más del 40% de los niños, niñas y adolescentes ni estudia ni está en la fuerza de trabajo en los hogares de carencia severa, probablemente por estar dedicados a trabajo doméstico que posibilite la participación laboral adulta. La combinación del estudio y la participación en el mercado de trabajo es similar entre la niñez y la adolescencia según la intensidad de las carencias (Ramos, 2002).

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad

La generación de oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad constituye un requisito básico para mejorar sus condiciones de vida, apoyar los procesos de movilidad y ascenso social y reducir las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas. En este apartado se analizan las oportunidades abiertas por la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano durante el 2002. Incluye la valoración del desempeño en temas de acceso a una vida larga y sana, educación, vivienda y pensiones, así como un análisis de cuánto contribuye la inversión pública social a mejorar el acceso a los servicios sociales.

Acceso a una vida larga y sana

En esta ocasión el Informe analiza tanto los resultados obtenidos por el país en términos de la salud de su población, como algunos asuntos relevantes con respecto a la forma en que el sistema de salud está organizado para la prestación de los servicios. Como se ha expresado en ediciones anteriores, uno de los principales logros de Costa Rica en materia de desarrollo humano es el disfrute de una vida larga y sana por parte de sus habitantes.

2002: la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad de la historia

El año 2002 marca un hito histórico, en tanto se registraron la mayor esperanza de vida y la menor fecundidad que alguna vez haya tenido el país. Estos hechos son el resultado de una reducción sostenida de la mortalidad y de la fecundidad, y tienen importantes implicaciones debido a sus efectos sobre la estructura por edad de la población.

La esperanza de vida¹³ alcanzó en el 2002 los 78,6 años para ambos sexos (76,3 para los hombres y 81,0 para las mujeres) (CCP, 2003). En el mismo año se registró un leve aumento en la mortalidad infantil, de 10,8 a 11,2, aun cuando el número de muertes de menores de un año dis-

minuyó (INEC-CCP, 2003). Los principales cambios en una mayor supervivencia de la población se dan tanto para hombres como para mujeres después de los sesenta años. Así por ejemplo, según las condiciones de mortalidad imperantes en 1990 sobrevivían hasta los ochenta años un 47% y un 59% de los hombres y las mujeres, respectivamente, en tanto que, de acuerdo con las condiciones de mortalidad del año 2002 lo harían 50% y 64%, en cada caso. Esto implica que dos tercios del total de muertes registradas en el país corresponden a personas de 60 años o más de edad. Asimismo, desde hace más de un trienio más de la mitad de las defunciones se refieren a personas mayores de 70 años (Miranda, 2003).

En materia de mortalidad infantil aún existen oportunidades de mejora. Cuando se compara a Costa Rica con países con una esperanza de vida similar, un conjunto importante de ellos tiene tasas menores. En promedio, en las naciones que en el 2002 tenían una esperanza de vida de entre 78 y 79 años, la mortalidad infantil era de aproximadamente 6 por mil nacidos vivos (US Bureau of the Census, 2003). Todavía un porcentaje importante de muertes de menores de un año se puede catalogar como evitable, ya que entre las cinco principales causas de muerte se encuentran, por ejemplo, la prematuridad y las infecciones propias del período perinatal.

También en las cinco principales causas de muerte en otras edades existen importantes posibilidades de mejora. Un análisis sobre las causas de muerte muestra que en las personas entre 15 y 39 años de edad, aquellas causas asociadas con accidentes de tránsito, agresión, lesiones autoinflingidas y homicidios se encuentran entre las primeras cinco (Miranda, 2003). Estas causas en el año 2002¹⁴ corresponden a un 40% del total de defunciones en las edades de 15 a 24 años, 38% entre 25 y 29, 28% entre 30 y 34 y 20% entre 35 y 39 años de edad.

En lo que respecta al resto de causas, destacan el cáncer gástrico (a partir de los 30 años) y el infarto agudo del miocardio (a partir de los 40 años). A partir de los 50 años la enfermedad vascular se transforma en una de las causas más importantes, seguida por el cáncer gástrico, la diabetes mellitus, el cáncer de mama y el cáncer del cuello uterino. A partir de los 60 años, además de la enfermedad vascular y la enfermedad neoplásica, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica se encuentra entre las cinco primeras causas de muerte (Miranda, 2003).

En cuanto a la mortalidad por sexo, la morta-

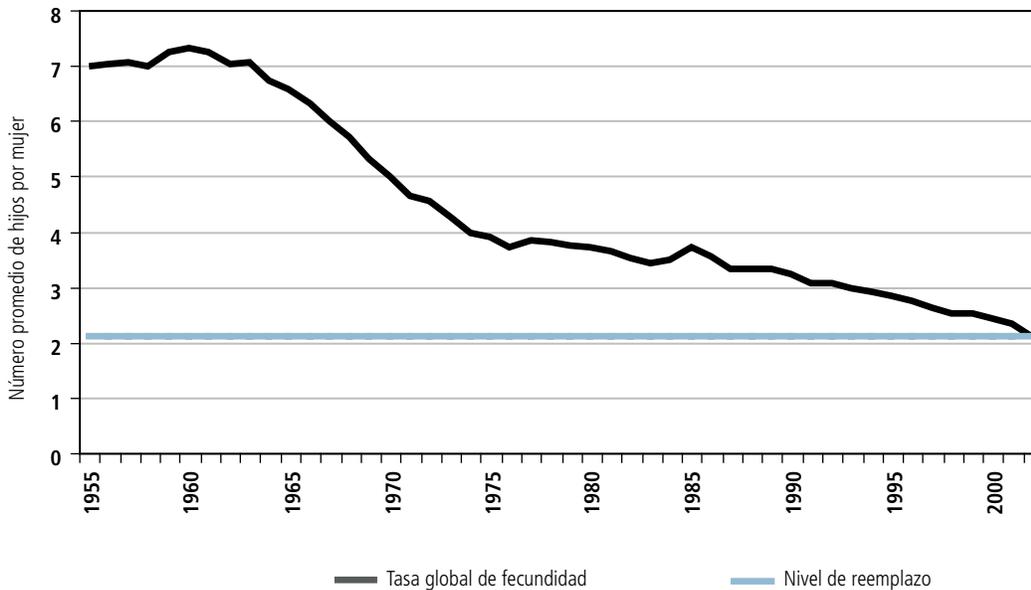
lidad de los hombres es más de cinco veces la de las mujeres en suicidios, homicidios, y accidentes de tránsito. En otras causas, como tuberculosis respiratoria, cáncer de estómago, cirrosis y cáncer del aparato respiratorio, la mortalidad masculina es dos veces la femenina. Esto apunta, por un lado, a diferencias en el comportamiento social (en el caso de las muertes violentas) y, probablemente, a los efectos del alcohol y el tabaco en las restantes causas mencionadas. Del mismo modo, las tasas de mortalidad por VIH-SIDA (cinco veces superiores entre los hombres) se deben al curso de la epidemia en años anteriores. La significativa sobremortalidad masculina impone un nuevo reto a la política nacional de salud.

El seguimiento de la mortalidad realizado en los últimos años demuestra que el análisis de las causas constituye una herramienta importante. Para ello es necesario que, para todas las edades, tanto el llenado del certificado de defunción como la posterior codificación y el procesamiento sean de calidad. Hay evidencia de que se debe mantener una vigilancia sobre este aspecto y de que hay mejoras posibles (por ejemplo a partir de los 45 años aumenta el número de defunciones clasificadas como “mal definidas y no especificadas”). Las mejoras deben implementarse en forma integral, desde la emisión del certificado de defunción hasta su codificación y registro final con la participación del Ministerio de Salud, la CCSS, y el INEC (Miranda, 2003).

En materia de fecundidad, la tasa global registrada en el 2002 fue de 2,09 hijos por mujer (CCP, 2003). Este nivel por debajo de 2,1 se denomina “nivel de reemplazo” e implica, de corroborarse con los datos del año 2003, un cambio importante en la dinámica demográfica del país. Costa Rica es el primer país latinoamericano, después de Cuba, que alcanza la tasa de reemplazo. Esto se debe a un conjunto diverso de factores; si bien en Costa Rica la fecundidad ha disminuido a distintas velocidades desde los años sesenta, en el largo plazo, y en forma análoga a los procesos ocurridos en otros países, se pueden señalar los logros educativos de las mujeres y la existencia de programas de planificación familiar. A esto se unen otros procesos concomitantes, tales como la disminución de la mortalidad (entre hombres y mujeres, más del 98% de los nacidos alcanza a la edad adulta), el aumento del empleo femenino y la creciente urbanización de los últimos años, factores que han determinado no sólo la posibilidad de que cada mujer elija el número de hijos que quiere tener, sino que ade-

GRAFICO 2.3

Costa Rica: tasa global de fecundidad. 1955-2002



Fuente: CCP-UCR.

más esta elección se dé en función de factores de orden individual y no necesariamente como resultado de la presión social. En otras palabras, el nivel de fecundidad está asociado a los cambios sociales acaecidos en el país en las últimas décadas y marca un cambio de norma en lo que se refiere al tamaño deseado de la familia. En el gráfico 2.3 se muestra el descenso ocurrido en la fecundidad del país en las últimas décadas.

Lo anterior no implica que no se puedan señalar factores inmediatos que pueden haber contribuido a la baja reciente en la tasa de fecundidad. Entre estos se encuentran el llamado “decreto de las esterilizaciones”, de 1998, y la Ley de Paternidad Responsable, del 2001. Sobre esta última, aunque no se conocen sus efectos directos sobre el nivel de fecundidad, se sabe que ha tenido un impacto considerable y probablemente lo tendrá aún más en los próximos años. Así por ejemplo, ya se ha registrado una drástica reducción en el número de nacimientos inscritos sin padre conocido, que pasaron de representar un 30% del total de nacimientos en el 2000, a un 8% en el 2002.

La tasa de crecimiento de la población oscila entre 1,6% y 2% anual. Esta diferencia tiene su origen en la estimación del saldo migratorio. Los tradicionales flujos migratorios netos de población

nicaragüense hacia Costa Rica se redujeron notablemente a partir del año 2000 y podrían ser cercanos a cero, luego de rondar las 20.000 personas en los años previos. Esta tendencia se confirma al examinar la cantidad de nacimientos de costarricenses de madre nicaragüense, que luego de aumentar fuertemente en la década de los noventa (de 2.000 a 10.000), en los últimos dos años se ha estabilizado en casi 11.000 niños y niñas. Además, un estudio del Centro Centroamericano de Población (2003) que entrevistó mediante una encuesta de hogares a población nicaragüense en las zonas de mayor emigración de personas hacia Costa Rica, indica que la probabilidad de trasladarse hacia este país ha disminuido a casi la mitad en los últimos cinco años. En forma simultánea a esta reducción en el flujo migratorio de nicaragüenses, recientemente se ha registrado un masivo ingreso de personas provenientes de Colombia, que se ha triplicado en los últimos dos años y que puede rondar entre las 10.000 y 20.000 personas.

En materia de migración interna, los resultados del Censo del 2000 documentan una distribución de la población muy similar entre San José-Valle Central (32%), resto del Valle Central (32%) y resto del país (36%). Cuando se trata de cantones, aquellos situados en la zona norte, los

cantones costeros de Guanacaste y Puntarenas son zonas de rechazo (con excepción de Esparza, Garabito y Parrita). Por su parte, los cantones de Pérez Zeledón, Turrialba, Siquirres, Limón y Talamanca son expulsos de población y las zonas más importantes de atracción son las partes centrales de Alajuela y Heredia (Gómez y Madrigal, 2002)

Además de la mayor complejidad en la atención de la salud que imponen los cambios en la dinámica demográfica, quedan en el país algunos retos importantes en esta materia. En las enfermedades de declaración obligatoria, en el 2002 nuevamente aumentó el número de casos de dengue (Ministerio de Salud, 2003b); los 12.251 casos reportados marcan un incremento de 30% con respecto al año 2001. Estos se concentraron en las regiones Pacífico Central, Chorotega, Central Norte y Huetar Atlántica. Aunque se registró una disminución en las regiones que habían tenido un alto número de casos en el 2001 (Chorotega y Huetar Atlántica), ello fue revertido por el fuerte incremento en las regiones Pacífico Central y Central Norte. Este aumento implica que Costa Rica se encuentra entre los países de América Latina con más altas tasas de incidencia (PAHO, 2003). Ello llama la atención en vista de que, en comparación con los países con altas tasas, Costa Rica tiene elevados niveles de educación y de cobertura de los servicios de salud, a agua y saneamiento. El combate del dengue requiere la adopción de estrategias ambientales y de comunicación que incorporen la participación comunitaria. Si bien algunas medidas como la fumigación pueden ser necesarias y tener cierta eficacia en el corto plazo, la sostenibilidad en la prevención y erradicación de esta enfermedad sólo se podrán lograr cuando se modifiquen las conductas de la población.

Pocas novedades en la reforma del sector salud

En el 2002 no hubo novedades en la gestión de los servicios de salud. Lo nuevo, como era de esperar en un año de cambio de gobierno, fue el énfasis en la generación de propuestas. El abordaje del avance en el proceso de reforma del sector salud en este Noveno Informe continúa el seguimiento al desempeño de la función de rectoría sectorial del Ministerio de Salud y al proceso de modernización de la CCSS.

La inversión pública en salud en términos reales creció un 4% y en términos per cápita un 2%. Según los datos disponibles del 2001, representó el 30% del gasto social, el 20% del gasto público y el 5% del PIB. Las estimaciones de

proporcionalidad muestran que el gasto en salud es progresivo y, de hecho, el más progresivo de todo el gasto social. El 77% del gasto en salud se ubica en servicios curativos (hospitalización corresponde casi a la mitad del total); el primer nivel de atención representa un 17% y los programas de nutrición un 2,5%. Aunque sobre una base deprimida, en el año analizado creció fuertemente el gasto en rectoría y se contrajo el dedicado a programas de prevención de drogas y nutrición, lo cual es preocupante considerando que en estas dos áreas se han detectado problemas importantes que requieren atención, tales como el aumento en el consumo de drogas ilícitas, particularmente cocaína y “crack”, cuya tasa general de consumo pasó de 4% a 5,8% en la última década, según el IAFA¹⁵, o bien los problemas de nutrición detectados en niños, niñas y adolescentes en edad escolar, según un estudio reciente del INCIENSA, que mostró que la cuarta parte de los niños y niñas presentó obesidad y tres de cada diez sobrepeso¹⁶.

En cuanto a la cobertura del seguro de salud, en 2002 el 61,8% de la PEA¹⁷ asalariada y un 34,6% de la PEA no asalariada estaban asegurados. Preocupa la disminución que se observa en los últimos diez años (-17,2 puntos porcentuales) en la cobertura de los trabajadores no asalariados, ya que en 1992 alcanzaba el 51,8%. La disminución se ha acelerado a partir del 2001, año en que entró en operación el SICERE, y que ha ocasionado una depuración en las bases de datos de la CCSS, por lo que actualmente se registran en el sistema únicamente los casos activos.

El desempeño de la función de rectoría

En el marco de las funciones rectoras del Ministerio de Salud, en el año 2002 sobresale la preparación de la Política Nacional de Salud 2002-2006 y el Análisis del Sector Salud, ambos elaborados mediante un proceso participativo. El Ministerio presentó además la “Agenda Nacional Concertada del Sector Salud” que contiene diez compromisos asumidos por las instituciones del sector para llevar adelante la política nacional en este ámbito. El análisis de la situación de salud identificó los avances y retos en un conjunto amplio de temas, entre los cuales destacan los siguientes: fortalecer la rectoría, diseñar mecanismos para garantizar el aseguramiento, mejorar la calidad, equidad y ética en los servicios, fortalecer el sistema de vigilancia en salud, definir políticas y regulaciones en la formación del recurso humano, fomentar la investigación en salud

pública, implementar regulaciones en tecnología sanitaria, fomentar la participación social, promover la desconcentración y estimular la rendición de cuentas (recuadro 2.5).

En lo que concierne a las acciones específicas realizadas en el año, los esfuerzos del Ministerio se

concentraron en las funciones de vigilancia de la salud y regulación. Se efectuó una jornada nacional de vacunación contra la polio y el sarampión en menores de 5 años y se intensificaron las acciones para la fortificación de alimentos con yodo, ácido fólico, vitaminas A y B y hierro (Ministerio Salud, 2003c)

RECUADRO 2.5

La Política Nacional de Salud y la Agenda Concertada

La Política Nacional de Salud es un conjunto de directrices definidas de manera colectiva y validadas oficialmente, para dirigir, en el período 2002-2006, a los más diversos actores sociales en la organización y gestión de

sus acciones estratégicas en el campo de la producción social de la salud.

Está organizada por ámbitos y áreas de intervención, tal como se muestra en el cuadro 2.8:

CUADRO 2.8

Política Nacional de Salud: ámbitos y áreas de intervención. 2002-2006

Ámbito	Área de intervención
Fortalecimiento y consolidación del sistema de salud	Fortalecimiento de las instituciones Coordinación intra e intersectorial Revisión del marco legal Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica Investigación y desarrollo tecnológico Inversión, financiamiento y gasto Formación de recursos humanos
Equidad, universalidad y acceso	Fortalecimiento de la atención primaria Protección de derechos de grupos prioritarios (indígenas, migrantes, personas con discapacidad, adultos mayores) Atención integral de enfermedades no transmisibles Atención integral de la salud mental Violencia social e intrafamiliar Salud y derechos sexuales reproductivos Acceso y calidad de los servicios de salud
Recreación y promoción de la salud	Políticas públicas saludables Participación social Fomento de estilos de vida saludables Seguridad alimentaria y nutricional
Salud ambiental y desastres	Salud ambiental (manejo de desechos, agua, contaminación, saneamiento) Desastres (prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación)

Por su parte, la Agenda Nacional Concertada del Sector Salud incluye los siguientes diez compromisos:

- Fortalecer y mejorar las intervenciones orientadas a fortalecer o mejorar los logros en mortalidad infantil, mortalidad materna, enfermedades transmisibles y carencias nutricionales.
- Promover la construcción de una cultura de salud con énfasis en la promoción de la salud y estilos de vida saludables.
- Prevenir y atender las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo.
- Promover y atender la salud mental en forma integral, con énfasis en la violencia social.

- Mejorar la equidad, acceso, calidad y ética de los servicios de salud, con énfasis en la atención primaria.
- Mejorar la salud ambiental con énfasis en el saneamiento básico y el manejo integrado del recurso hídrico.
- Fomentar acciones orientadas a la reducción de vulnerabilidades ante los desastres.
- Consolidar la estructura y funcionamiento del sector salud.
- Modular la inversión, el gasto y el financiamiento en coherencia con las políticas y las prioridades del sector.
- Consolidar el Sistema Nacional de la Vigilancia de la Salud.

Fuente: Ministerio de Salud, 2003.

En cuanto a regulación y acreditación de entidades de salud, la autoridad sanitaria dio seguimiento a la evaluación que se realiza a los hospitales en el proceso de acreditación, ejercicio que arrojó como resultado que, en promedio, los públicos cumplen el 61% de los estándares de mayor riesgo (los nacionales el 77%, los regionales el 63% y los periféricos el 54%) y los privados el 72%. El acumulado de establecimientos habilitados ascendió a 1.169 en el 2002. Además se evaluaron 283 EBAIS, donde se observaron diferencias importantes de cobertura por región. En promedio hubo un leve aumento en el cumplimiento de los estándares, aunque los temas de recursos humanos y de promoción y participación siguen siendo críticos.

Finalmente cabe señalar que fueron aprobados numerosos instrumentos normativos, en temas como emisión de contaminantes atmosféricos, gestión de desechos infecto-contagiosos, manejo de combustibles alternos, acreditación y habilitación de establecimientos, control de alimentos y derechos de los usuarios (Ministerio de Salud, 2003c).

Resultados del modelo de prestación de servicios de salud

La prestación directa de servicios de salud a la población, que corresponde desde el inicio de la reforma a la CCSS, mostró avances en la asignación de recursos al primer nivel de atención y en las coberturas con calidad de los programas de atención integral, no así en el proceso de desconcentración. En cuanto a asignación de recursos, destaca la tendencia de aumento que ha venido registrando la participación del primer nivel en el gasto, que en el año 2002 alcanzó el 27% del presupuesto total en efectivo de la CCSS, en programas curativos y preventivos. Aunque esta cifra ha venido incrementándose desde que se iniciaron los compromisos de gestión, sigue siendo baja en comparación con el gasto en hospitales. Respecto a las coberturas de los programas de atención integral, se documentó una reducción de las brechas entre las coberturas totales y las coberturas con calidad. Sin embargo las brechas persisten en magnitudes preocupantes: en promedio, al corregir la cobertura por el cumplimiento de estándares de calidad, las cifras se reducen en un 50% en perjuicio de la calidad.

En los últimos cinco años se han realizado evaluaciones periódicas de los compromisos de gestión suscritos, a través de las cuales la CCSS puede medir un conjunto amplio de factores de producción y gestión en los centros de salud contratados. Dado que se han efectuado

cambios, tanto en la cobertura de los proveedores de servicios evaluados, como en los indicadores pactados, no es posible hacer un análisis minucioso para los cinco años. En este apartado se sintetizan algunas conclusiones de la evaluación correspondiente al 2002, en comparación con lo reportado para el año anterior (CCSS, 2003b). En el año en estudio, la Dirección de Compra de Servicios de Salud evaluó 133 centros de salud, 29 hospitales y 104 áreas de salud. En general, los resultados muestran un leve crecimiento en la producción de los hospitales (1,6% medido por unidad de producción hospitalaria, UPH) y en la cobertura de los principales programas preventivos y curativos de atención integral en el primer nivel de atención (de 53% a 55%), así como una reducción de la brecha entre las coberturas totales logradas y aquellas con calidad como ya se mencionó (CCSS, 2003b).

En el primer nivel de atención mejoraron las coberturas totales de los programas de atención de niños menores de 1 año y de 1 a 6 años, así como las de pacientes crónicos (hipertensos y diabéticos). En el primer caso las coberturas son de las más altas entre todos los programas (87%), pero en pacientes crónicos la base es más bien modesta (64% para diabéticos y 72% para hipertensos). En términos de cumplimiento de estándares de calidad, si bien mejoraron las coberturas entre el 2001 y el 2002, las brechas respecto a las coberturas totales persisten en magnitudes preocupantes; por ejemplo, para atención de adultos con diabetes la cobertura con calidad es del 30% (11 puntos porcentuales más que en el 2001), y para hipertensos es de 43% (16 puntos porcentuales más que en el 2001) (CCSS, 2003b).

Al analizar la distribución de las coberturas por áreas de salud se encuentran problemas de equidad que es preciso señalar. Por un lado, al ajustarlas por el cumplimiento de criterios de calidad, en promedio para el año 2002 las coberturas de cuatro programas de atención integral (prenatales, menores de un año, diabéticos e hipertensos) decayeron en un 48%, es decir, que de las personas que reciben servicios en esos programas sólo la mitad es atendida según los criterios de calidad negociados con el comprador. El programa de atención prenatal muestra la mayor reducción (58,4%), seguido por el de atención a las personas diabéticas (57,7%). Por otro lado, estas diferencias en la atención con calidad no se distribuyen de manera uniforme en el territorio. Al agrupar las áreas de salud en quintiles, según las coberturas con calidad logradas, resulta que en el 20% de las áreas de salud que alcanzaron mejor

cobertura con calidad, la población tiene hasta nueve veces mayor probabilidad de ser atendida con calidad, que en el 20% de áreas de menores coberturas. Así, la relación entre el quinto y el primer quintil es de 8,68 para el programa de atención de diabéticos, 8,53 para control prenatal, 3,88 para adultos hipertensos y 2 para niños y niñas menores de un año¹⁸.

En el ámbito de la producción hospitalaria (UPH) cabe destacar un aumento en los servicios de consulta externa (9%) y una disminución en el servicio de urgencias (4%). Estos hechos, que deberán confirmarse con resultados de años venideros, podrían estar reflejando un esfuerzo institucional por mejorar la administración de la atención ambulatoria y las oportunidades de acceso de los usuarios a los servicios especializados.

Respecto a la calidad de los servicios en el tercer nivel de atención, dos de los indicadores de desempeño más utilizados son los índices de infecciones y de mortalidad intrahospitalaria. En el primer caso, el promedio en el 2002 para los hospitales nacionales fue de 1,6%. Aquí no puede dejar de mencionarse, sin embargo, la deficiencia en los registros hospitalarios sobre este tema. Por su parte, la mortalidad hospitalaria se ha mantenido estable en los últimos tres años, en alrededor de un 2,1%.

En cuanto a la gestión de la actividad de los hospitales, si bien el índice operatorio promedio es alto (73,3%), preocupa que, del total de pacientes que ingresan para ser operados por la vía de la consulta externa, sólo el 75,6% se somete efectivamente a la cirugía, lo que puede reflejar problemas en la programación de las intervenciones, deficiencias en los diagnósticos de referencia, fallas en los suministros de materiales o en la calidad de los equipos, entre otros.

Otro indicador relevante de la calidad de la gestión de los hospitales es el de los tiempos de espera para consulta externa. Además del número de especialidades con más de 90 días de espera, preocupan las variaciones entre hospitales, hecho que parece indicar que la complejidad de la especialidad no está relacionada con el problema en cuestión. Así por ejemplo, mientras en el hospital San Juan de Dios la especialidad en consulta externa con mayor tiempo de espera es Vascular Periférico (240 días), en el hospital México es Oftalmología (290 días) y en el hospital Calderón Guardia, Ortopedia (140 días). En los hospitales regionales y periféricos también se registran diferencias notables. Además una importante cantidad de procedimientos diagnósticos en consulta externa tiene en promedio 6 meses de espera (gastroscofia, ecocardiograma, prueba de esfuerzo, ultrasonido gineco-

lógico, coloscopia y audiometría). Cabe mencionar que la CCSS tiene dificultades para registrar adecuadamente la magnitud del problema de las listas de espera, no sólo en cuanto a tiempos promedio para atención, sino en el número de usuarios que conforman estas listas. Por ejemplo, en el 2002 la Unidad Técnica de Listas de Espera (UTLE) reportó un total de 29.912 pacientes en lista de espera de acceso a una cirugía electiva o algún procedimiento ambulatorio, lo que significa una reducción del 36,9% con respecto al año anterior, en tanto que la SUGESS, para el mismo año, identificó 84.999 pacientes en espera de alguno de esos procedimientos, lo que implica un aumento del 83,5% con respecto al año 2000 (SUGESS, 2003).

Otro tema importante en el proceso de modernización es la desconcentración de centros de salud¹⁹, que no avanzó en el 2002, pues se mantuvieron los 34 que funcionaban bajo esta modalidad en el 2001. Sin embargo, estos centros desconcentrados, en conjunto, consumieron el 62% del gasto total de hospitales y áreas de salud en el año de estudio. Esta cifra asciende el 77% en el caso de los hospitales. En general, los establecimientos desconcentrados tienen, desde antes de efectuarse este proceso, las mejores coberturas totales y con calidad que estima la evaluación de los compromisos de gestión. El informe de evaluación del 2002 señala que, al analizar los resultados de las áreas desconcentradas en cuanto a presupuesto, materiales y suministros y recursos humanos, estos son "bastantes pobres, con calificaciones promedio ligeramente por encima del 60%, tanto para áreas de salud como para hospitales" (CCSS, 2003b).

Resultados que apuntan en la misma dirección se desprenden de una encuesta de opinión que realizó la SUGESS a finales del año 2002²⁰, para conocer la percepción de los cuadros directivos de los establecimientos de salud desconcentrados sobre los avances del proceso y sus limitaciones. En relación con los objetivos que señala la Ley de Desconcentración de los Hospitales Nacionales de la CCSS, la encuesta reflejó que los avances son modestos, especialmente en las áreas de gestión de presupuesto y de recursos humanos (el 60% de este grupo de funcionarios consideró que la desconcentración ha facilitado su gestión, mientras que en las jefaturas el porcentaje es inferior, entre un 45% y un 49%).

Un cuarto aspecto que merece atención en el contexto de la prestación de servicios de salud es la compra de servicios a terceros, que se incrementó a una tasa promedio real de 13,9% entre el 2000 y el 2002, aunque en proporción al

presupuesto total representa un monto bajo (2,9% del presupuesto total del seguro de salud en el 2002). El gasto en este rubro ascendió a 10.050 millones de colones (CCSS, 2003a) en el 2002, un 21% más que el año anterior. Diversos estudios internos (Auditoría Interna, Informe AO-187-2002) y externos (CGR, 2002 y 2003), han expresado preocupación por la falta de mecanismos de control eficientes, tanto de los recursos públicos utilizados bajo esta modalidad, como de la calidad de los servicios prestados a los pacientes. Además de las preocupaciones institucionales, estos temas han suscitado una amplia cobertura en medios de comunicación y el estudio en una comisión especial de investigación de la Asamblea Legislativa.

Las principales debilidades detectadas se pueden resumir en tres aspectos: poca claridad en la normativa legal que sustenta las contrataciones y discrecionalidad administrativa en su interpretación; escasez de sistemas de información que

sirvan de apoyo a la toma de decisiones y la rendición de cuentas, e insuficiencias en los sistemas de control interno. Cabe aclarar que aquí no se pretende argumentar a favor o en contra del mecanismo de compra de servicios a terceros, sino documentar la insuficiencia de mecanismos de control que garanticen la correcta utilización de los fondos públicos y la seguridad de los pacientes²¹, bajo esta modalidad de prestación de servicios. Entre los ejemplos de problemas de control interno también existen otros relacionados con la contratación administrativa y la falta de planificación de las actividades mencionadas, que igualmente redundan en mala utilización de los fondos públicos. En algunos casos en que la CGR validó la necesidad de recurrir a la compra de servicios, no encontró problemas de transparencia en la utilización de recursos, pero sí señaló deficiencias en la capacidad de ejecución de los fondos (cuadro 2.9).

CUADRO 2.9

Dos estudios de caso sobre los mecanismos de control en la compra de servicios externos de la CCSS. 2002

Ejemplo

Debilidades

	Normativa	Sistemas de información	Control interno
Prestación de servicios profesionales oftalmológicos y optométricos	Ausencia de un instructivo formal o de un reglamento, debidamente aprobado por las autoridades superiores de la CCSS, que detalle, al menos, los roles, procedimientos, tareas, formularios y sistemas de información respectivos.	Insuficiencia en la información de las operaciones y resultados del programa: falta de certeza sobre la real prestación de los servicios contratados, debido a la falta de adecuados y elementales mecanismos de control.	Autorización y pago sin contar con mecanismos eficaces para verificar la prestación de los servicios. Pagos irregulares por servicios prestados, a personas cuyo número de cédula corresponde a otras personas. Detección de omisiones en el sistema de registro de información presupuestaria.
Tratamientos de radioterapia con acelerador lineal y braquiterapia	El mecanismo de "ayudas económicas a pacientes", que es válido en aquellos casos especiales y particulares en que la legislación existente lo permite, se utilizó como una práctica permanente y continua. La situación fue irregular porque: los asegurados no podían elegir entre proveedores, no existía tarifa de asistencia médica y el monto de ayuda económica cubría todo el precio total del servicio.	El paciente no tuvo a su alcance ningún mecanismo para seleccionar el centro médico adecuado, ni para saber si el servicio se prestaba en las mejores condiciones de seguridad y eficiencia, y por último, no contó con ningún medio que le garantizara que el tratamiento se había sujetado a los normas establecidas para este tipo de procedimientos.	Debilidades en materia de autorización de pagos, control de calidad de servicios prestados, sistemas de información y manejo presupuestario.

Fuente: CGR, 2002.

Indicadores de calidad percibida de los servicios de salud

La amplia cobertura y los buenos resultados que el país ha logrado obtener en materia de servicios de salud han hecho que la valoración de estos no se centre tanto en los procesos de atención y sus resultados, sino en la satisfacción de los usuarios y la calidad que ellos perciben de los servicios que les son ofrecidos. La concepción de calidad resulta de la comparación que realizan los usuarios entre las expectativas sobre el servicio que

van a recibir y las percepciones de la actuación de las organizaciones prestadoras del servicio²². El cuadro 2.10 resume algunos instrumentos utilizados para captar esas percepciones.

Acceso al conocimiento

En esta edición del Informe el acceso a la educación se analiza tomando en cuenta la cobertura del sistema educativo en los diferentes niveles, los indicadores de eficiencia, las brechas entre distintos sectores institucionales y la inversión pública en esta materia.

CUADRO 2.10

Instrumentos internos y externos para la medición de la calidad de los servicios de salud. 2002

Instrumentos	Descripción	Valoración
Internos		
Encuestas de satisfacción de usuarios	La encuesta se aplica una vez que el usuario ha recibido la atención médica. Se efectúa tanto en establecimientos hospitalarios como en los de atención primaria.	Según la encuesta de satisfacción en consulta externa de agosto del 2001, hay diferencias importantes por regiones de salud en la satisfacción con respecto a la atención recibida. Mientras en la región Central Sur y en la Huetar Norte el 100% y el 91%, en cada caso, están satisfechos, en la región Chorotegea y en la Huetar Atlántica solamente lo están un 65% y un 66%, respectivamente.
Índice de calidez humana	Indicador que procura monitorear el trato y la calidez con que fue atendido el usuario durante la prestación de servicios de salud. La percepción proviene de la encuesta de satisfacción aplicada a una muestra de usuarios ²³ .	La encuesta más reciente se efectuó en octubre del 2002. Los resultados del índice muestran elevados niveles de satisfacción: en promedio todas las calificaciones superan el 82%, lo que se considera satisfactorio. La atención primaria resulta mejor calificada (91,4%) que las de segundo y tercer nivel (alrededor del 86%). En este último destaca la buena calificación de los hospitales especializados (90%).
Contralorías de servicios	Reporte del perfil de quejas atendidas en las contralorías de servicios ²⁴ .	Los servicios de atención directa de personas (hospitalización, consulta externa, urgencias, odontología, atención primaria y enfermería) son los que generan la mayor cantidad de quejas (63,4% en 2002). Los principales motivos de insatisfacción de los usuarios son "inadecuado trato del personal" y "acceso a citas y tiempos de espera". En el 2002 estas categorías representaron un 63,9%.
Externos		
Defensoría de los Habitantes	Reporte del perfil de quejas en el campo de la salud ²⁵ atendidas por la Defensoría.	Las quejas en el campo de la salud representan el 22,2% del total de expedientes abiertos entre mayo del 2002 y abril del 2003. De las 670 denuncias recibidas, las prestadoras de los servicios de salud (áreas de salud, clínicas, hospitales y la CCSS) sumaron el 48,8% y el Ministerio de Salud el 51,0%. Entre los derechos vulnerados, un 77% de las denuncias tiene que ver con la "denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud".

Fuente: Alfaro, 2003.

La principal conclusión es que en el sistema educativo persisten rezagos importantes que afectan las oportunidades de desarrollo humano de las personas.

Continúan avances en la cobertura del sistema formal, pero ésta tiende a disminuir conforme se avanza en los ciclos educativos

La capacidad de cobertura del sistema educativo formal para lograr que la población costarricense alcance como mínimo la educación general básica (eficiencia) y, en especial, que dicha cobertura abarque a la población en edad para cursar los niveles correspondientes sin rezagos significativos (eficacia), ha sido tradicionalmente valorada a través de los indicadores de tasa bruta de escolaridad y tasa neta de escolaridad, respectivamente. En el 2002 estas tasas fueron revisadas por el MEP, gracias a la disponibilidad de las nuevas estimaciones derivadas del Censo de Población del 2000²⁶.

Las cifras oficiales evidencian logros significativos en la educación preescolar, tanto en el nivel interactivo II (población de 4,5 a 5,5 años) como en el de transición (población de 5,5 a 6,5 años), en los que las tasas netas de cobertura alcanzaron 26,1% y el 86,9% respectivamente. La educación

primaria sigue mostrando una cobertura alta, mayor al 100%. En el primer ciclo las tasas son de 110,3% (bruta) y 100,3% (neta). No obstante, conforme se avanza en los ciclos educativos la cobertura disminuye. Para el segundo ciclo, la cobertura fue del 88,8% (tasa neta de escolaridad) en el 2002. Particularmente crítica, es la disminución de la cobertura al pasar del segundo al tercer ciclo, y entre el tercero y cuarto ciclos (cuadro 2.11).

Por su parte, la tasa neta de escolaridad para secundaria en el 2002 fue de 58,7%: 64,9% para el tercer ciclo y 36,0% para el cuarto. Pese a su valor, estas cifras denotan un esfuerzo por aumentar la cobertura en secundaria, especialmente a partir de 1995, cuando las tasas correspondían a 56,7% en el tercer ciclo y 30,5% en el cuarto. Dado que las mayores deficiencias del sistema educativo nacional se observan en secundaria, no se ha logrado una cobertura universal de la educación general básica (hasta tercer año de colegio), pues en el 2002 la tasa neta alcanzó a cerca del 90% de la población correspondiente.

Cuando se consideran las modalidades alternativas que brindan diversas instancias para que jóvenes que salen del sistema formal concluyan la enseñanza básica y el ciclo diversificado,

CUADRO 2.11

Tasas brutas y netas de escolaridad^{a/} por año, según nivel y ciclo. 1995-2002 (porcentajes)

Nivel y ciclo cursado	Tasa bruta de escolaridad								Tasa neta de escolaridad							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Interactivo II	5,1	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	4,8	5,1	3,9	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1
Transición	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	68,8	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9
I - IV ciclos Educación general básica	85,1	84,2	84,3	84,0	84,2	85,4	85,8	86,8	79,3	79,3	78,7	78,3	78,4	79,6	80,0	80,6
	93,2	92,5	92,5	92,5	92,8	93,8	94,1	95,6	86,3	86,7	85,9	85,7	85,7	86,5	86,8	87,7
Primaria	104,8	104,4	103,5	103,7	104,8	105,3	105,0	104,9	99,8	100,5	98,7	98,5	99,0	99,4	99,2	99,2
I ciclo	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	101,4	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3
II ciclo	95,7	94,0	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	85,8	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88,0	88,8
Secundaria	58,2	56,8	58,4	58,2	58,2	60,9	62,6	65,6	51,4	50,7	51,7	51,9	52,4	55,3	56,7	58,7
III ciclo	67,5	65,9	68,0	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	56,7	56,0	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9
IV ciclo	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	30,5	30,8	31,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36,0

a/ Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Departamento de Estadísticas, MEP.

denominadas “educación abierta”²⁷, las cifras tradicionales de tasa bruta y neta de escolaridad sufren modificaciones importantes para el nivel de secundaria, donde la tasa bruta pasa de 65,6% a 75,4%, y la tasa neta de 58,7% a 63,5% en el 2002. Sin embargo, debido a lo reciente de los programas, no se cuenta con información suplementaria que permita valorar el cumplimiento de sus objetivos, tales como cifras de deserción, rendimiento y repetición.

Los indicadores tradicionales de cobertura pueden complementarse con otros indicadores de eficiencia y eficacia del sistema como la tasa específica de escolaridad por edades y la tasa de idoneidad. La primera refleja el porcentaje de población de una edad determinada que se encuentra matriculada, respecto a la población total de esa edad, sin importar el ciclo o nivel cursado, constituyéndose así en un indicador de eficiencia del sistema para cubrir a la población de interés. Por su parte, la tasa de idoneidad indica el porcentaje de población matriculada con la edad oficial para estar en un grado, ciclo o nivel determinado, respecto a la población total de esa edad. A diferencia de la tasa neta, la de idoneidad se considera un mejor indicador de la eficiencia del sistema para cubrir a la población en el grado que le corresponde según su edad²⁸.

Los principales hallazgos que estos indicadores permiten observar son los siguientes:

- Con base en las tasas específicas, la cobertura es alta para las edades de 7 a 12 años (95,9% en el 2002), lo cual es consistente con las cifras de los indicadores tradicionales; no obstante, la cobertura muestra mayores deficiencias en las y los adolescentes de 16 y 17 años (cuadro 2.12).
- A pesar de los esfuerzos de cobertura que se reflejan también en la tasa de idoneidad, no se ha logrado que la población en edad para cursar la educación general básica (7 a 15 años) se mantenga en este nivel; la tasa de idoneidad correspondiente apenas cubrió al 73,3% en el 2002 (cuadro 2.13).

En cuanto a la cobertura de la educación universitaria, el país no cuenta con información de la matrícula en las universidades privadas, sólo de las estatales, a través de las estadísticas que periódicamente genera el CONARE. Una forma de estimar la cobertura es mediante encuestas de hogares y el reciente censo poblacional. Al considerar la población de 18 a 24 años de edad que manifiesta asistir a instituciones de educación parauniversitaria o universitaria, se estima que la

CUADRO 2.12

Tasas específicas de escolaridad^{a/} por año, según grupos de edad. 1995-2002

(porcentajes)

Grupos de edades ^{b/}	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
7 a 17	77,1	76,2	76,1	74,5	76,5	77,3	77,9	79,0
7 a 15	84,9	84,2	84,2	83,4	84,3	85,4	85,9	87,2
7 a 12	94,6	94,9	93,9	94,1	94,3	94,4	95,0	95,9
7 a 9	96,4	99,7	95,3	96,6	97,1	96,9	96,7	97,6
10 a 12	92,8	90,0	92,5	91,6	91,5	92,0	93,4	94,3
13 a 17	53,3	50,9	52,2	48,8	54,2	56,3	57,2	59,0
13 a 15	63,5	60,6	62,5	60,6	63,9	67,4	68,0	69,9
16 y 17 ^{c/}	36,8	35,7	36,3	30,4	38,2	38,2	40,3	42,7

a/ Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas. A diferencia del MEP, se utiliza la matrícula por edad correspondiente; por esta razón no coinciden en su totalidad con los cálculos de dicha institución.

b/ La agrupación por edades corresponde a las edades idóneas de los niveles y ciclos: 7 a 17 años en los niveles primario y secundario, 7 a 15 años en educación general básica, 7 a 12 años en primaria, 7 a 9 años en el primer ciclo, 10 a 12 años en el segundo ciclo, 13 a 17 años en secundaria, 13 a 15 años en el tercer ciclo y 16 a 17 años en el cuarto ciclo.

c/ No contempla la matrícula de estas edades en educación superior, por lo que se estima que las cifras podrían ser superiores en 1 y 1,5 puntos porcentuales.

Fuente: Ramos y Mora, 2003, a partir de MEP, 2002b.

CUADRO 2.13

Tasas de idoneidad por años, según nivel y ciclo cursado^{a/}. 1995-2002

(porcentajes)

Nivel y ciclo cursado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total primaria	82,5	84,7	81,2	80,9	82,6	84,2	84,2	84,4
I ciclo	90,2	93,8	91,5	90,5	92,3	93,3	92,5	92,0
II ciclo	74,2	75,5	70,8	71,4	72,9	75,3	76,2	77,0
Total secundaria	37,6	37,2	38,2	38,8	39,1	41,5	42,6	43,1
III ciclo	44,7	44,0	45,6	47,2	47,0	48,9	49,6	51,3
IV ciclo (educación diversificada)	26,1	26,4	26,7	25,7	26,1	29,3	31,6	31,1
Educación general básica	70,7	72,1	70,1	70,2	70,9	72,4	72,6	73,3

^{a/} Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Mora y Ramos, 2003, a partir de MEP, 2002b.

cobertura²⁹ en el año 2000 se duplicó con respecto a 1985. Datos recientes muestran que actualmente cerca de un 3% de la población en esa edad está estudiando en un establecimiento parauniversitario y un 26% en uno universitario.

Este aumento en la cobertura está asociado a la acelerada expansión de las universidades privadas, sobre todo en el período 1994-2000. En 1990 funcionaban 8 universidades privadas; para 1995 estas habían aumentado a 24 y a 50 en el año 2000. Esto puede haber provocado un crecimiento en la matrícula total³⁰, considerando el hecho de que las universidades estatales cuentan con un nivel de escala de atención de matrícula limitado, por su condición de entidades públicas sujetas a restricciones presupuestarias, y tomando en cuenta que, para el 2002, el porcentaje de diplomas otorgados por universidades privadas fue del 60%, en comparación con 22,4% en 1990.

El auge del sistema privado universitario no ha sido acompañado con un marco de regulación y vigilancia de la calidad académica. Ante el rápido crecimiento de la matrícula y la oferta de profesionales universitarios, se hace necesario consolidar mecanismos que aseguren la calidad académica de los programas que brindan las instituciones de educación superior: Existen cerca de 1.700 opciones de programas académicos que brindan las 54 universidades privadas y estatales, y tan sólo 9 han podido ser acreditadas por medio del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).

La expansión debe ser continuamente evaluada, porque representa también una fuerte inversión por

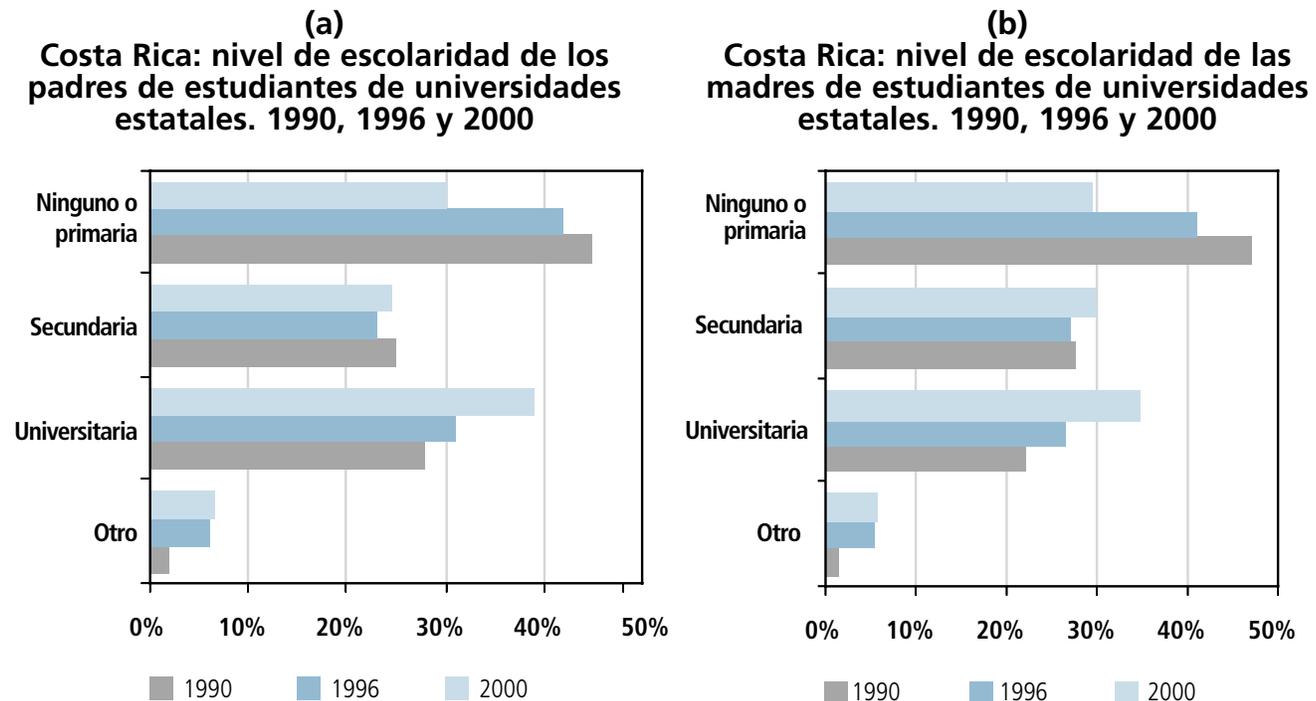
parte de los hogares y, en caso de deficiencias en la calidad, esa inversión puede no compensarse en términos de la movilidad social que históricamente ha otorgado la educación superior. Respecto a esto último, un dato que llama la atención en las universidades estatales es el aumento del porcentaje de estudiantes que provienen de hogares en los que el padre y la madre cuentan con escolaridad universitaria, contrario a lo que ocurría en década pasadas, cuando un porcentaje significativo de estudiantes procedía de hogares cuyo padres tenían grados de escolaridad menor, lo que convertía a las entidades de educación superior en un importante mecanismo de movilidad social (gráfico 2.4).

Deserción, bajo rendimiento y alta repitencia, especialmente en secundaria

Pese al esfuerzo de cobertura, el sistema educativo enfrenta problemas que se reflejan en las tasas de desescolarización y repitencia (ya sea por abandono escolar o por exclusión del sistema), especialmente en el nivel de la secundaria (cuadro 2.14)

En primaria, el porcentaje de deserción intra-anual en los últimos ocho años ha sufrido oscilaciones de entre el 4% y el 5%. Estos valores son significativamente inferiores a los observados en secundaria, pues en este nivel el porcentaje de deserción intra-anual en la mayoría de los años considerados ha sido tres veces mayor. No obstante, debe resaltarse la disminución del indicador entre 1995 y el 2002, en secundaria en general. Los centros académicos diurnos, los de

GRAFICO 2.4



Nota: La categoría "Otro" corresponde a estudiantes cuyos padres han cursado educación parauniversitaria o algún ciclo de enseñanza formal combinada con enseñanza no formal.

Fuente: OPES-CONARE, 2001.

mayor peso en este nivel educativo, también muestran una tendencia hacia valores más bajos y aunque este es un logro importante, el porcentaje del 2002 (10,5%) es similar a la cifra de deserción de 1990 (10,3%).

El abandono escolar en la población adolescente, sobre todo en edades de 13 a 16 años, se produce por diversos factores, tanto propios del estudiante -económicos, familiares, sociales- como del sistema educativo. Estudios realizados por el Departamento de Investigación Educativa del MEP con estudiantes expulsados del sistema, han permitido identificar algunos de ellos: cerca del 43% de quienes abandonan el sistema escolar trabaja y desempeña puestos variados, de baja remuneración y poca estabilidad y pertenece a hogares con bajo nivel de escolaridad de los padres. En cuanto a factores del sistema educativo se señalan: inadecuada estructuración de los planes curriculares por grados y niveles, desigual carga académica por materia, falta de capacitación de los docentes, poca disponibilidad de materiales y recursos didácticos en el aula, escasa

asesoría a los estudiantes, falta de talleres, laboratorios y bibliotecas, ausentismo de los docentes y desconocimiento de técnicas de estudio y metodologías de trabajo en el aula (MEP, 2002a).

En cuanto a la repitencia, en el 2002 se logró una reducción del 0,8% respecto al año anterior en primaria, donde ese indicador registró un 7,6%. Este valor es especialmente relevante si se considera el costo de esa repitencia, el cual se estima que representa cerca de un 6,8% del presupuesto total de primaria para el 2002 (Rolla et al, 2003)³¹. El mayor porcentaje de repitencia se dio en el primer grado, donde alcanzó un 14% en el año estudiado.

Si bien es cierto que las causas de repitencia en primer grado pueden ser de diversa índole y complejidad (de tipo familiar, escolar y docente, entre otros), el avance de una investigación en curso indica que, de los casos analizados, "los repitentes alcanzaron puntuaciones significativamente más bajas en todas las destrezas de lectura en comparación con los que no repiten. Esto señala una estrecha relación entre las dificultades

CUADRO 2.14

**Porcentaje de deserción intra-anual en educación regular^{a/}
por año, según nivel educativo. 1995-2002**

Nivel educativo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación primaria	5,0	4,5	4,5	4,9	4,4	4,1	4,5	4,0
I ciclo	5,7	5,1	5,1	5,4	5,0	4,5	5,0	4,2
II ciclo	4,2	3,8	4,3	3,6	3,6	3,6	4,0	3,7
Escuelas nocturnas	24,5	24,4	31,9	20,2	30,1	23,8	34,0	32,9
Educación secundaria	16,1	13,7	13,7	13,7	11,3	11,9	12,4	12,0
Académica diurna	12,3	11,1	10,6	10,5	9,1	10,1	11,2	10,5
Técnica diurna	14,1	10,9	11,5	12,2	9,9	10,5	11,5	12,0
Académica nocturna	37,6	32,5	36,2	37,1	31,2	28,8	23,6	23,2
Técnica nocturna	22,3	19,2	25,6	22,3	18,1	12,4	21,1	14,4

a/ Contempla dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Ramos y Mora, 2003, a partir de MEP.

en la lectura y la repitencia en primer grado” (Rolla et al, 2003). Este es un hallazgo interesante, que plantea al esfuerzo de cobertura en preescolar, la tarea de revisar y diseñar políticas para el desarrollo de las destrezas de lectura en los niños y niñas, a fin de prevenir este problema en primaria, lo cual requiere consolidar y fortalecer la articulación entre ambos niveles educativos.

En el 2002 el porcentaje de repitentes en secundaria fue de 10,2%, valor superior al del año anterior (9,2%) y con una distancia importante respecto al obtenido en primaria. Los mayores porcentajes en secundaria se observan en séptimo y décimo año, lo que evidencia la vulnerabilidad del sistema en el paso de un ciclo educativo a otro. Entre las direcciones regionales del MEP, un estudio revela que Desamparados, Limón y Puntarenas son las que muestran mayores problemas asociados a repitencia y deserción en secundaria (Mora y Ramos, 2003).

La aprobación también es menos favorable en secundaria. En el 2002, de un total de 512.609 alumnos de primero y segundo ciclos, el 85% aprobó, un 9% fue aplazado y un 6% reprobó, en tanto que en secundaria, de 222.403 estudiantes, el 54,6% aprobó, un 33% resultó aplazado y un 12,4% reprobó. El rendimiento diferenciado por niveles también se visualiza en la aprobación de las pruebas que se presentan en el último año del ciclo, es decir, sexto grado en primaria, noveno año (fin de tercer ciclo) y bachillerato. En el 2002 la aprobación general de sexto grado fue de 96,8%, mientras en undécimo fue de 90,4%.

Tanto en primaria como en secundaria el menor porcentaje de aprobación corresponde a Matemáticas, 93,4% y 75,1%, respectivamente³². En secundaria, las otras materias que presentan menores niveles de aprobación en las pruebas de bachillerato son Física, Biología e Inglés, lo que denota dificultades en el campo científico y en lengua extranjera, áreas valoradas como esenciales en la formación para el mundo del trabajo (Mora y Ramos, 2003).

Otro modo de medir el rendimiento del sistema educativo es a través del seguimiento de cohortes, que requiere información de períodos relativamente largos. Con este análisis se pueden determinar aspectos como el promedio de años de graduación en el tiempo óptimo o más allá del óptimo, la incidencia de la repetición y la deserción sobre la eficiencia del sistema y el grado promedio de escolaridad que alcanza la población desescolarizada, entre otros. Esto permite analizar cada ciclo, pero también mantener una visión de conjunto de todo el sistema educativo. Tomando la información disponible de las cohortes de 1987 a 1999, se obtienen hallazgos importantes:

- Existen notables diferencias en la eficiencia del sistema entre los niveles primario y secundario. Por ejemplo, en la cohorte de 1999 el porcentaje de estudiantes que terminaron en tiempo óptimo³³ fue de 49,3% en primaria y 32,5% en secundaria (cuadro 2.15).

■ El tiempo promedio para que un estudiante se gradúe fue un 26,8% más alto de lo estipulado en primaria, 65,2% superior en secundaria académica y un 39% mayor en secundaria técnica, para las cohortes de 1999.

■ El nivel de graduación en secundaria, en la cohorte de 1999, fue de 63,4%. En ese mismo año otros sistemas educativos, como los de los países de la OCDE, en promedio, alcanzaron el 79%.

■ La cohorte con el mayor promedio de tiempo de graduación fue la de 1993 en primaria y la de 1995 en secundaria, tanto técnica como académica. En secundaria esto representó cerca del doble del tiempo óptimo.

■ Tanto en primaria como en secundaria, las cohortes más recientes presentan mejores rendimientos en contraste con las más

antiguas, lo cual evidencia resultados positivos en los esfuerzos del sistema por retener a la población y disminuir la repitencia. No obstante, debe considerarse que, entre 1991 y 1995, las cohortes en secundaria tuvieron un pobre desempeño respecto a las anteriores.

■ La eficiencia del sistema en secundaria técnica es mayor que la eficiencia de la secundaria académica

Por otra parte, de acuerdo con las estadísticas del MEP correspondientes a las cohortes de 1987, 1990 y 1999, menos de un 40% de los niños y niñas que iniciaron el primer año de primaria logran o lograrán completar la secundaria. En la cohorte de 1987, sólo un 23% de las y los alumnos que ingresaron a primer año consiguió terminar la secundaria, y se estima que lo mismo hará un 29% de la cohorte de 1990, y un 38% de la de 1999.

CUADRO 2.15

Eficiencia interna en primaria y secundaria^{a/}, medida a través de cohortes escolares reconstruidas. 1987-1999

Indicadores	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Primaria													
Estudiantes que terminan en tiempo óptimo (%)	40,6	42,3	43,8	44,6	44,7	43,6	40,3	40,6	42,6	45,6	47,5	48,8	49,3
Tiempo promedio para que un estudiante se gradúe (años)	7,82	7,77	7,73	7,75	7,75	7,86	8,05	7,93	7,82	7,71	7,65	7,62	7,61
Eficiencia del sistema ^{b/}	0,77	0,77	0,78	0,77	0,77	0,76	0,75	0,76	0,77	0,78	0,78	0,79	0,79
Secundaria													
Estudiantes que terminan en tiempo óptimo (secundaria total) (%)	21,6	22,5	23,6	23,0	21,3	19,4	18,5	16,9	15,8	25,5	26,9	29,6	32,5
En secundaria académica	16,3	17,4	18,0	18,2	16,7	15,6	14,9	13,6	12,7	19,8	20,9	23,0	25,2
En secundaria técnica	5,3	5,1	5,6	4,8	4,6	3,8	3,6	3,3	3,1	5,7	6,0	6,6	7,3
Tiempo promedio para que un estudiante se gradúe en secundaria académica (años)	10,12	9,97	10,08	10,43	10,99	11,31	11,58	11,95	12,17	9,04	8,77	8,48	8,26
Tiempo promedio para que estudiante se gradúe en secundaria técnica (años)	7,58	7,84	8,24	9,20	10,06	10,52	10,74	11,21	11,46	8,69	8,68	8,44	8,34
Eficiencia del sistema en secundaria académica ^{b/}	0,49	0,50	0,50	0,48	0,45	0,44	0,43	0,42	0,41	0,55	0,57	0,59	0,61
Eficiencia del sistema en secundaria técnica ^{b/}	0,79	0,77	0,73	0,65	0,60	0,57	0,56	0,54	0,52	0,69	0,69	0,71	0,72

a/ Las cohortes de 1987-1995 incluyen horario nocturno y diurno; las de 1996-1999 sólo diurno.

b/ Este indicador puede alcanzar un valor máximo de 1 (caso óptimo)

Fuente: Mora y Ramos, 2003, a partir de MEP, 2000.

Al considerar la finalización del noveno año (conclusión de la educación general básica), se tiene que, en la cohorte de 1987, sólo un 39% de los estudiantes que ingresaron a primer año de primaria logró finalizar hasta el noveno año de secundaria, así como el 38% en la cohorte de 1990, y se estima que el 50% de la cohorte de 1999 lo conseguirá. El promedio de años de escolaridad de la población que abandona o es excluida del sistema es menor a siete años, lo cual indica que, en promedio, no terminan el séptimo año de secundaria (Mora y Ramos, 2003).

Rezago en el perfil de escolaridad de la población de 15 a 49 años

Los efectos de los rezagos en la cobertura educativa tienden a reflejarse de manera especial en el perfil de escolaridad de las poblaciones juveniles y adultas (cuadro 2.16).

En el 2002, al considerar la población de entre 15 y 17 años de edad, que se esperaba tuviera niveles de escolaridad cercanos al final del tercer ciclo o a algún nivel del ciclo diversificado, se observó que cerca de 3 de cada 10 jóvenes de

RECUADRO 2.6

¿Cuánto cuesta aumentar la cobertura en secundaria?: un ejercicio de aproximación

Existen dos tipos de rezagos en la cobertura de la educación secundaria. Por un lado se encuentran las y los jóvenes que están dentro del sistema, pero en un grado que no corresponde a su edad y, por otro, hay un grupo de jóvenes que no están asistiendo a la educación formal. El aumento de la cobertura en secundaria pasa entonces por acciones en el nivel primario.

En el corto plazo, el aumento de la cobertura depende de aquellos jóvenes que son "incorporables" al nivel secundario, es decir, aquellos jóvenes que lograron completar al menos la educación primaria. Entre ellos se pueden distinguir dos grupos. El primer grupo, de los denominados "recuperables fáciles", corresponde a aquellos estudiantes de reciente deserción y su análisis se aproxima por medio de la información de los jóvenes de 12 y 13 años que han completado la primaria y los de 13 años en adelante que tienen al menos un año de secundaria aprobado. El segundo grupo, de los "recuperables difíciles" está compuesto por aquellos que sólo completaron la primaria y empiezan a "envejecer", con 14 años o más de edad. Sin tener en cuenta las razones específicas de la deserción, se puede estimar la recuperación máxima o potencial.

La atracción de los recuperables fáciles ampliaría la tasa de asistencia neta en secundaria del 50% al 57% para la población de 12 a 18 años (37.000 jóvenes) y del 61% al 66% para el grupo de 13 a 17 años (21.000 personas). La recuperación de todos los "incorporables" elevaría la tasa neta de asistencia al 69% para el grupo de 12 a 18 años (113.000 jóvenes) y al 79% para la población de 13 a 17 años (78.000 jóvenes).

Estimada la población por atender, el paso siguiente es determinar el costo de ese esfuerzo. Para ello se ha considerado la atención tradicional, sin agregados tecnológicos y sin tomar en cuenta opciones de menor costo y menor calidad (educación abierta). En el 2002, el MEP determinó el costo directo de atención de un estudiante de secundaria en 277.110 colones, a los cuales habría que agregar el costo de infraestructura y el equipamiento necesario. Realizar un cálculo preciso de este costo escapa a las posibilidades de este trabajo, por lo que se utilizan las estimaciones de Labarca (1995); según este autor, la ampliación de la cobertura requiere un costo de inversión del 10% del costo directo de atención de un estudiante en secundaria en situaciones de ampliación moderada, y del 20% si se expande fuertemente la cobertura. Aquí se ha empleado un valor intermedio del 15% del costo directo en colones (318.677 colones). Por otra parte, dado que se trata de una población difícil de atraer, por lo dispersa, rural, pobre, etc., se deben contemplar los incentivos tradicionales para atraerlos y retenerlos en el sistema educativo: alimentación, transporte y becas. Esto eleva la inversión anual a 766.235 colones por estudiante. Con este estimado, la ampliación de la cobertura de la población de 12 a 18 años costaría el equivalente a entre un 8% y un 26% del presupuesto del MEP para el año 2003, mientras que si el énfasis se pone en los jóvenes de entre 13 y 17 años, el incremento presupuestario oscilaría entre un 5% y un 18%.

Fuente: Trejos, 2003.

CUADRO 2.16

Distribución relativa de la población de 15 a 49 años por grupos de edad, según años de escolaridad y zona. 2002

Años de escolaridad y zona	Grupos de edad				
	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años
Urbana					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 6 años de escolaridad	27,7	25,2	32,2	31,3	34,9
7 a 9 años de escolaridad	52,3	19,8	17,7	17,9	17,0
10 a 11 años de escolaridad	19,3	28,3	19,7	22,3	21,9
Más de 11 años de de escolaridad	0,3	26,0	29,7	27,8	25,0
Ignorado	0,4	0,7	0,6	0,7	1,3
Rural					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 6 años de escolaridad	53,4	55,7	64,0	66,9	69,9
7 a 9 años de escolaridad	37,5	18,4	14,2	13,0	10,9
10 a 11 años de escolaridad	9,1	16,6	10,6	10,6	9,8
Más de 11 años de escolaridad	0,0	8,9	10,9	9,0	8,7
Ignorado	0,0	0,4	0,3	0,5	0,7

Fuente: Mora y Ramos, 2003, a partir de EHPM, INEC.

zonas urbanas tenían apenas algún grado de primaria, proporción que en las zonas rurales asciende a 1 de cada 2 jóvenes. Para quienes provenían del área urbana, casi un 20% se había asegurado algún nivel de escolaridad en educación diversificada, en contraste con sólo cerca de un 10% en el área rural.

Estas diferencias se marcan también en la población de 18 a 24 años, cuyo nivel de escolaridad esperado es cercano a secundaria completa y algún grado de formación post-secundaria. En la zona rural más de la mitad de los jóvenes en estas edades cuenta únicamente con algún grado de primaria, mientras que en la zona urbana esta relación equivale a 1 de cada 4 jóvenes.

El rezago educativo se presenta, asimismo, en los grupos de edad de 25 a 49 años: más de dos terceras partes de esta población en la zona rural apenas cuentan con seis o menos años de escolaridad. En cambio, el perfil observado en la zona urbana indica que menos de un tercio muestra estos bajos niveles de escolaridad. Si se considera al menos algún grado de educación diversificada, cerca de un 20% de las personas que residen en la zona urbana lo ha logrado, mientras que en la zona rural tan sólo un 10% de la población adulta lo ha alcanzado (Mora y Ramos, 2003).

El perfil de escolaridad de la población adulta costarricense es más bajo que el de otros países. En Costa Rica, cerca de un 30% de los distintos grupos de población entre los 25 y 49 años muestra al menos algún nivel de educación diversificada de secundaria, en tanto que en los países de la OCDE un poco más de las dos terceras partes de estas poblaciones han completado la secundaria superior. Naciones como Estados Unidos, Suecia, Noruega, República Checa, República Eslovaca, Canadá, Alemania y Japón se encuentran en el límite superior, pues en ellas más del 80% de la población adulta cuenta al menos con la secundaria superior. En los límites inferiores se ubican España, Turquía, México y Portugal, con un perfil muy similar al costarricense.

El balance educacional plantea un doble reto: por un lado, se debe alcanzar y consolidar la cobertura universal de la educación básica hasta secundaria, para las actuales y futuras generaciones y, por otro, es necesario “recuperar” a la población adulta que ha quedado al margen de la formación básica y secundaria.

Los rezagos educativos inciden en las posibilidades de movilidad social futura y en el bienestar económico presente. Al contrastar el nivel de ingreso promedio mensual de la ocupación

principal de la población empleada de 18 años y más con su nivel de escolaridad, se percibe una relación directa entre ambas variables, que se mantiene tanto en la zona urbana como en la rural³⁴. Además se observa un diferencial de ingreso importante entre el nivel educativo diversificado y el nivel de educación post-secundario. Los datos muestran que existe un ingreso promedio mayor en la zona urbana que en la rural³⁵.

Al considerar el período 1997-2002 se nota un vínculo directo entre el tipo de trabajo realizado y el nivel de escolaridad. Entre los jóvenes que no alcanzaron algún grado de educación y alguno de educación general básica, la mayoría (más del 95%) se ubicaba en las categorías ocupacionales de más baja calificación o semi-calificadas. Entre los que lograron algún grado de educación diversificada un 15% se desempeñaba en ocupaciones profesionales, y en el caso de aquellos que contaban con algún nivel de estudios superiores, más del 66% logró ubicarse en ocupaciones de carácter profesional. Estos datos indican que contar sólo con la educación general básica no garantiza mejores opciones de inserción laboral. En términos de zona de procedencia, se tiene que en las áreas rurales predominan los ocupados en categorías de trabajo de menor calificación, respecto a las áreas urbanas

En cuanto a la relación entre escolaridad y desempleo, considerando siempre el período 1997-2002, se observa que entre los desempleados mayores de 18 años un mayor porcentaje tenía bajos niveles de escolaridad, usualmente algún grado de educación general básica. En este sentido, es claro que el rezago estructural educativo deja con menos opciones a personas que no logran finalizar la secundaria. Esta relación se presenta tanto en hombres como en mujeres, aunque en el 2002 aumentó el porcentaje de mujeres desempleadas con escolaridad de cuarto ciclo y superior respecto a 1997. Por zona de procedencia se observa que en la rural el mayor porcentaje de desempleados corresponde a personas sin instrucción o con algún grado de educación general básica. Esto puede estar ligado a opciones laborales mayormente vinculadas con el sector primario (agropecuario), que tiende a verse más afectado por la situación económica que las actividades de manufactura y servicios. Entre 1997 y 2002 descendió el porcentaje de desempleados que contaban con niveles de escolaridad de cuarto ciclo y superior, tanto para zona urbana como para rural, lo que afectó negativamente a aquellos cuya escolaridad no superaba el tercer ciclo de secundaria, posiblemente por

tratarse de ocupaciones con menores niveles de calificación. En este sentido, este grupo ha quedado más expuesto a la amenaza de la pobreza. En síntesis, menores niveles de instrucción disminuyen la probabilidad de enfrentar la pobreza, en tanto que, si aumentan los niveles de escolaridad, se incrementa el logro educativo como factor de movilidad social.

Persisten brechas entre escuelas públicas y privadas

Los niveles de repitencia y desescolarización antes evaluados muestran disparidades al considerar el tipo de centro educativo. En el 2002 el porcentaje de repitencia en escuelas públicas fue 7,3 veces más alto que el observado en las escuelas privadas (incluidas las privadas subvencionadas). Aunque la proporción es más alta en secundaria (10,2% frente a 7,6% en primaria), la relación de repitencia pública y privada es menor que la registrada en primaria (3,8%). Esta diferencia se explica tanto por la alta repitencia en escuelas públicas, como por una mayor repitencia en secundaria privada.

En términos de la desescolarización, los centros primarios públicos presentaron en el 2002 un porcentaje de deserción intra-anual cuatro veces mayor que el de los privados, pero la relación en secundaria es bastante más alta: siete veces más en colegios públicos que en los privados. Estos indicadores dan cuenta de que la primaria pública logra retener en mayor medida a la población escolar, aun con altos niveles de repitencia, en tanto que en la secundaria pública la población estudiantil opta más por salir o ser excluida del sistema antes que repetir, lo que constituye un factor por considerar en los esfuerzos para aumentar la cobertura en secundaria y mejorar su eficacia.

Las brechas entre centros privados y públicos en lo que concierne a porcentajes de aprobación de las pruebas nacionales no son tan marcadas como en los otros indicadores. En el 2002 la relación en la aprobación privada-pública fue de 1,03 en las pruebas de sexto grado y de 1,42 en las de bachillerato, lo cual indica un éxito mayor en las entidades privadas, especialmente en secundaria.

Respecto a las diferencias urbano-rurales, en este Informe se destaca la situación de las escuelas unidocentes, ubicadas mayoritariamente en las zonas rurales. Estos centros educativos fueron creados en la década de los setenta, en un esfuerzo por permitir el acceso a la educación formal a niños y niñas que de otra manera no habrían

podido hacerlo. En el año 2002, de las 3.904 escuelas públicas existentes, el 44,9% era unidocente y absorbía el 8% de la matrícula total del país. La mayoría de las y los alumnos de estos establecimientos proviene de hogares en los que los padres y madres se dedican a actividades productivas relacionadas con la agricultura, la pesca y la ganadería, entre otras (Alvarado, 2002).

Al examinar algunos indicadores de calidad se observa que existen brechas importantes entre la población cubierta por estos centros y el resto de las escuelas del sistema. Según el Informe Anual del MEP, las escuelas unidocentes presentan los rendimientos educativos más bajos. Adicionalmente, en los últimos ocho años su nivel promedio de desescolarización se ha ubicado en 6,3%, el de repitencia en 11,7%, el de reprobación en 10,8% y el de aprobación en 81,2%, cifras superiores al promedio nacional de primaria. Las escuelas unidocentes son atendidas por uno o dos maestros o maestras, quienes brindan atención en todos los niveles de primaria con una matrícula reducida, de entre 1 y 50 alumnos. La importancia de estos centros educativos varía según la Dirección Regional de que se trate, y en estrecha relación con el grado de urbanización del área de cobertura, así como con su extensión. En Nicoya, las escuelas unidocentes absorben el 29,5% de la matrícula; le siguen las direcciones de Coto (25,5%), Upala (25,3%), Pérez Zeledón (20,3%), Turrialba (19,8%) y Cañas (19,4%). Además de los menores niveles de rendimiento educativo, en los centros unidocentes la jornada escolar es más corta. En un año escolar de 200 días lectivos, un alumno de escuela unidocente recibe 240 lecciones académicas menos que los estudiantes del resto del país en Español, Matemáticas y Ciencias (80 de cada materia, que representan entre el 20% y el 50% menos con respecto a las escuelas urbanas), 400 menos en asignaturas complementarias (100% menos) y 80 menos en Lengua Extranjera (100% menos). A pesar de esta diferencia en el número de lecciones, el maestro de escuela unidocente debe desarrollar todos los contenidos de los diferentes programas de estudio.

Por otra parte, al estar ubicadas en poblaciones rurales dispersas, estas escuelas tienen poco o ningún acceso a materiales actualizados y a los nuevos avances en la comunicación y la tecnología, y enfrentan limitaciones de infraestructura, recursos y mobiliario que obstaculizan el desarrollo de un proceso de enseñanza y aprendizaje efectivo.

Aunque su matrícula representa un 8% del total nacional, las escuelas unidocentes son una herramienta fundamental para aumentar la cobertura de la educación en zonas alejadas. Sin

embargo, la equidad, tanto en el acceso como en la calidad de la educación para estas poblaciones rurales, constituye un reto permanente. En este aspecto debe considerarse que las áreas con mayor número de centros unidocentes coinciden significativamente con aquellas donde hay mayor porcentaje de hogares afectados por carencias críticas³⁶. En el mapa 2.2 se aprecia la distribución geográfica según el número de escuelas unidocentes.

Impulsar acciones y esfuerzos sostenidos para el cierre de brechas entre las escuelas unidocentes y el resto de los centros educativos del país es un desafío nacional. En esta línea, en el 2002 el MEP nombró un maestro de apoyo en cada una de las 631 escuelas unidocentes cuya matrícula era mayor a 31 alumnos y menor a 50 alumnos, con el fin de equiparar su jornada escolar con las de establecimientos urbanos.

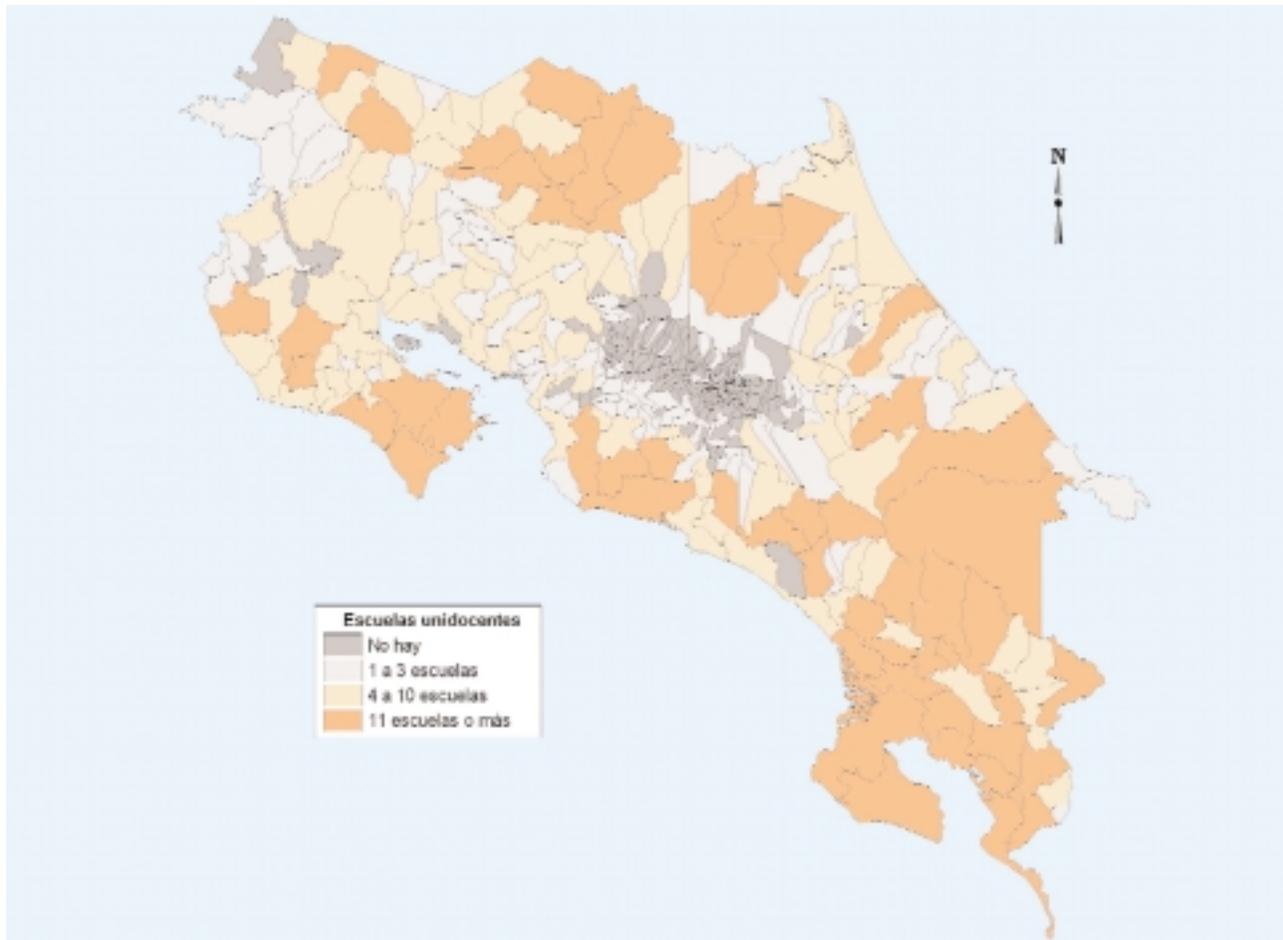
Inversión pública en educación

En los últimos doce años el Estado logró aumentar su aporte a la educación formal, al pasar de un 3,6% del PIB en 1990, a un 4,8% del PIB en el 2001. Este esfuerzo se hizo más visible a partir de 1996, como resultado de una mayor contribución estatal a la educación primaria y secundaria. Al comparar este nivel de inversión con el de otros sistemas educativos del mundo, se observa que el gasto público en educación de los países de la OCDE es mayor al costarricense, tanto en términos globales como en los diferentes niveles de enseñanza. En el límite superior se encuentran países como Noruega, Suiza, Dinamarca y Austria, que destinan más de un 6% del PIB a la educación pública. Otras naciones no pertenecientes a la OCDE, como Israel, Zimbabwe, Túnez y Jamaica, también muestran niveles de inversión en educación superiores al costarricense (Mora y Ramos, 2003).

Entre 1990 y 2002 se modificó la estructura de la inversión pública en educación; la enseñanza primaria es la que tiene un mayor peso relativo. A principios de los años noventa la inversión en la educación preescolar, primaria, secundaria y educación especial representaba cerca de dos terceras partes de la inversión total en educación pública, mientras que en el cuatrienio 1997-2001 llegó a representar el 76%. Lo contrario, entonces, ha sucedido con la inversión en la educación superior³⁷: su importancia se redujo en 12,8 puntos porcentuales entre 1990 y 2001 (para efectos de la información que aquí se comenta corresponde en su mayoría a universidades estatales) (cuadro 2.17).

MAPA 2.2

Costa Rica: porcentaje de escuelas unidocentes por distrito. 2002



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del MEP, 2002.

A pesar del aumento en la inversión, persisten notables déficit en infraestructura. La única medición regular en esta materia es la encuesta anual que realiza el MEP a directores de escuelas y colegios³⁸. La información disponible para los años 1997 y 2002 indica que en los centros educativos de primaria existe un déficit generalizado en los componentes de infraestructura y mobiliarios básicos, aunque se distingue el faltante, de casi un 60%, de aulas para materias especiales (Música y Artes Plásticas, entre otras), seguido por la reducción en la disponibilidad de este tipo de aulas, en un 2,5%.

En el nivel preescolar las necesidades adicionales y de reposición de aulas aumentaron un 71%, pero a la vez se duplicó el número de aulas

en buen estado, situación que debe destacarse, ya que guarda relación con la voluntad de aumentar la cobertura en este nivel. Sin embargo, resulta negativo el aumento del 80% en aulas en condiciones regulares entre 1997 y 2002.

En el 2002 funcionaban 2.713 centros con servicio de comedor, de los cuales, a criterio de los directores, 958 se encontraban en estado regular. Por otro lado, 607 directores de escuela han planteado necesidades de servicios de comedor, que representan un 27% más respecto de lo solicitado en 1997. En secundaria se presenta un aumento general en el déficit de mobiliario básico e infraestructura, especialmente en aulas. En cuanto a tecnologías de información y bibliotecas, el número de centros de informática en buen

CUADRO 2.17

Estructura relativa del gasto público en educación, según nivel de enseñanza. 1990-2001

Niveles	Períodos		
	1990-1993	1994-1997	1998-2001
Preescolar	3,9	4,4	5,4
Especial	1,7	2,2	3,0
Primaria	37,1	39,2	41,0
Secundaria	23,1	25,0	27,1
Educación superior	34,2	29,2	23,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Trejos y Sáenz, 2003.

estado más que se duplicó. Sin embargo, a juicio de los directores el aumento de los centros en “estado regular” implica que estos recursos demandan inversiones permanentes para dar mantenimiento, renovar equipos y adquirir *software*. Las necesidades de centros de informática adicionales y reposiciones aumentaron en un 72%. En bibliotecas, el déficit (747) casi duplica en términos absolutos a las que están en funcionamiento (433), lo cual indica que no toda la población infantil cuenta con medios para obtener literatura y bibliografía en los centros educativos públicos. Tanto en secundaria como en primaria destaca el acondicionamiento de infraestructura en centros de informática y bibliotecas, pero también aumentó el número de estos recursos en condiciones menos aceptables, lo mismo que las necesidades adicionales, en más de un 100% para ambos tipos de recursos.

En general, las instituciones de educación pública cuentan con una mayor disponibilidad de servicios de apoyo educativo, de comedor y de salud, en comparación con las instituciones privadas y semioficiales, pero no sucede lo mismo en el caso de los servicios de Internet y los laboratorios de informática, que abren una oportunidad pedagógica novedosa. Si bien los niveles de matrícula que manejan las instituciones privadas y semioficiales son menores que los de las públicas, las primeras tienen un mayor acceso a estos recursos “no tradicionales” para su población, lo cual crea una distancia con respecto a las segundas. Esta brecha digital se manifiesta tanto en la educación primaria como en la secundaria. En este contexto, un esfuerzo importante por disminuir la brecha es el Programa Nacional de Informática Educativa, de la Fundación Omar Dengo, que permite una mayor cobertura de este tipo de medios entre la población infantil y adolescente. En el

2002 este programa benefició al 49% del total de matriculados en educación primaria, con mayor énfasis de cobertura en la zona urbana³⁹ (26,7% en zona rural, 48,6% en zona urbana y 26,7% en zona mixta) (Mora y Ramos, 2003).

Además de las condiciones de infraestructura, el éxito escolar puede verse profundamente influido por la calidad del personal docente. Es difícil valorar de manera integral este aspecto, particularmente porque no se cuenta con evaluaciones de la dedicación o empeño del docente, la utilización de recursos didácticos variados y pertinentes, el conocimiento y aplicación de técnicas pedagógicas, el nivel de actualización y la forma en que se establecen relaciones de empatía con el alumnado, para favorecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, entre otros factores. No obstante, con la información disponible pueden examinarse dos condiciones docentes que pueden afectar el rendimiento escolar en los centros educativos: la titulación del personal y los tipos de nombramientos.

Por personal titulado se entiende aquel que alcanzó como mínimo un título de profesorado universitario, que aunque no es suficiente para garantizar la condición de “buen docente”, es de esperar que haya implicado la adquisición de conocimientos y el dominio de técnicas pedagógicas que lo faculten como tal, en contraposición a los no titulados (aspirantes y autorizados) cuya capacitación ha tenido menor duración. Durante los últimos ocho años, los distintos niveles educativos de la educación regular muestran porcentajes de docentes titulados que varían de manera significativa. En general la educación regular aumentó el porcentaje de docentes titulados en nueve puntos entre 1995 y el 2002, lo que no ocurrió en la enseñanza especial. Efectivamente, esta última tiene el menor nivel de titulación y es la única que en ese período disminuyó el porcentaje, pues pasó de 75,9% a 74,5%.

Más detalle**sobre educación,**

consúltese el estudio elaborado por Ronald Mora y Pilar Ramos, "Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado", en el sitio www.estadonacion.or.cr

Los otros niveles que cuentan con porcentajes menores de titulación son preescolar y secundaria. En ambos casos el porcentaje de titulación en el 2002 fue de alrededor del 87% y durante el período mostraron una tendencia de aumento.

La primaria, por su parte, tiene una proporción superior de titulados, pero para el 2002 apenas sobrepasó el 90%. Este nivel también registra un comportamiento favorable en los últimos años.

En lo que respecta al tipo de nombramiento, el porcentaje de personal interino también presenta comportamientos diferenciados por niveles y una tendencia de aumento durante el período 1995-2001 (26,1% a 34,4%), lo cual puede perjudicar el éxito escolar del estudiantado. El interinazgo no sólo debe valorarse como una condición laboral que afecta la calidad del empleo de los y las docentes, sino como un factor que incide negativamente en la dedicación y el compromiso. En este aspecto, el nivel preescolar, aunque no cuenta con altos porcentajes de docentes titulados, es el que tiene los menores valores de docentes interinos (13,4% en el 2001), y muestra una significativa disminución en el período considerado (en 1995 este valor correspondía a 22,7%). Los niveles de mayor peso en la educación costarricense, a saber, la primaria y la educación secundaria académica diurna, presentaron aumentos sustantivos en el porcentaje de docentes interinos entre 1995 y 2001, aunque en magnitudes diferentes, pues pasaron de 19,3% a 28,5% en primaria, y de 35,4% a 42,5% en secundaria académica (Mora y Ramos, 2003).

Acceso a vivienda digna

Disminución en la actividad de construcción de viviendas

Los indicadores disponibles sobre la construcción de viviendas en el 2002 apuntan a un descenso en relación con el año anterior. El número de permisos de construcción para edificios y viviendas pasó de 30.580 a 27.453 (10,2% menos) y el área de construcción, de 1,80 millones de m² a 1,63 millones de m² (9,4% menos). Pese a esta disminución, el nivel de actividad del 2002 fue superior al registrado durante el período 1995-2000 (estos indicadores no captan con exactitud la dinámica del sector vivienda, pues una proporción importante de esta actividad se realiza sin contar con permisos de construcción).

Por su parte, la información proveniente de la Encuesta de Hogares registra un aumento del parque habitacional de poco más de 32.000 unidades en el 2002, un cambio menor a las 51.000 nuevas unidades consignadas en el 2001. Esta cifra es similar a la estimación de FUPROVI para el 2002 (FUPROVI, 2003).

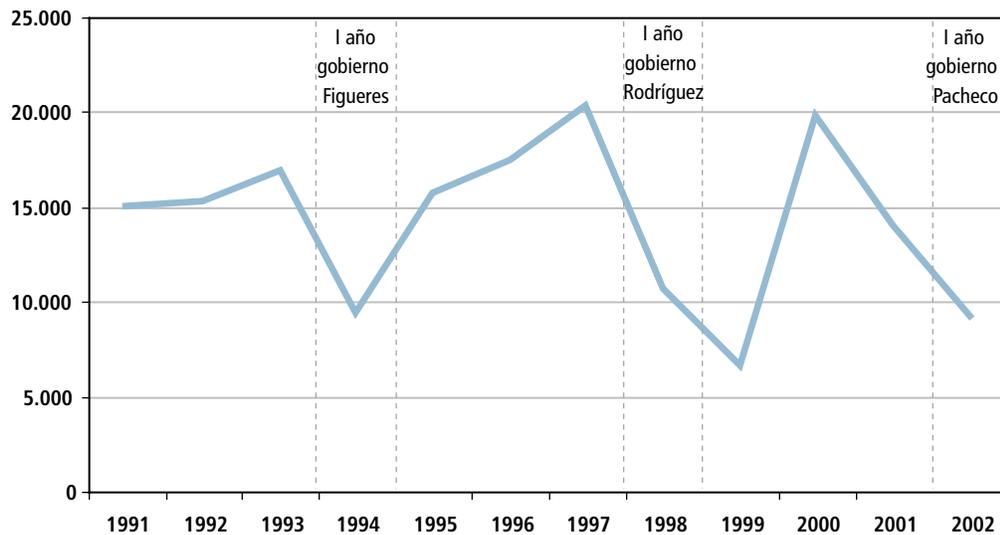
El financiamiento a la construcción de vivienda social disminuyó. Este hecho estuvo influido por una significativa reducción en el número de bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI en el 2002 (por segundo año consecutivo). Cabe señalar que, históricamente, existe una asociación positiva entre el indicador del cambio en el área de construcción y el del aumento o disminución de los bonos familiares de vivienda. Los bonos -subsídios habitacionales para las familias de menores ingresos- son un componente clave para la construcción de viviendas de interés social, pues amplían la capacidad de compra de hogares que, en condiciones de mercado, no podrían adquirir una vivienda. Sin embargo, la contracción en la política de subsidios no fue sorpresiva, ni alcanzó un nivel inusual. Un análisis del comportamiento de los últimos ocho años permite observar que en las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría, el primer año de gobierno fue recesivo (gráfico 2.5).

En contraste, el comportamiento de la vivienda para sectores medios y altos fue expansivo, aunque no tan dinámico como en el 2001. En ese año se registró una fuerte ampliación del financiamiento habitacional, debido a la creciente oferta de crédito para vivienda en dólares, cuyas condiciones, en virtud de la baja internacional de las tasas de interés, resultaron especialmente favorables para las familias. Esta tendencia continuó en el primer semestre del 2002, pero se detuvo en la segunda mitad del año. Aún así, el saldo en la cartera de crédito para vivienda en el sistema bancario pasó de 263.500 millones en diciembre de 2001 a 351.600 millones en diciembre de 2002 (un crecimiento de 33,4%).

En resumen, el 2002 no fue un buen año para la construcción de viviendas. Sin embargo, al examinar esta situación con una perspectiva de más largo plazo, puede concluirse que el desempeño no fue anormal. La construcción de viviendas tiene un comportamiento cíclico y la disminución en el ritmo de actividad en el 2002 tampoco fue especialmente pronunciada. Aunque en el año la construcción de viviendas parece haber estado por debajo de las necesidades originadas por el crecimiento en los

GRAFICO 2.5

Costa Rica: bonos familiares de vivienda pagados por el BANHVI. 1991-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de BANHVI.

hogares -cada año se requieren cerca de 40.000 nuevas viviendas y, como se dijo, la Encuesta de Hogares registró poco más de 32.000 nuevas unidades-, esta situación se compensa con la registrada en el 2001, cuando la construcción parece haber sobrepasado la demanda vegetativa. En ese sentido, no hubo un efecto de “arrastré” que acumulase déficit habitacional, ni un efecto especialmente negativo sobre el acceso a vivienda.

Oportunidades más equitativas para la población de menores ingresos

En el 2002 se registró un progreso sustancial en la equidad, la apertura al escrutinio público y la calidad del acceso de la población de menores ingresos al financiamiento habitacional. Este avance se debió a un conjunto de medidas adoptadas por las nuevas autoridades del sector vivienda, la gran mayoría de ellas aprobadas y puestas en práctica en ese año (cuadro 2.18). Algunas medidas tuvieron un efecto real inmediato -por ejemplo, los controles sobre la asignación de los bonos familiares de vivienda- pero en otros casos es aún temprano para valorar su efecto real (los comités de transparencia o el programa ABC).

Estas medidas crean una mayor igualdad de oportunidades, pues eliminan abusos, favoritismos y actos de corrupción que son fuente de inequidad social y que habían plagado las políticas públicas en materia de vivienda de interés social. Asimismo, ponen “orden en casa”, al vincular la equidad con la transparencia y los controles en la definición de beneficiarios y en el financiamiento de proyectos habitacionales. De esta manera se han introducido nuevos criterios para evaluar la política de vivienda social, en la cual, hasta el 2002, se había impuesto como parámetro único de evaluación la cantidad de bonos entregados (con poco énfasis en la calidad del proceso y de los resultados).

El arraigo institucional de estas medidas, es decir, su permanencia ante los cambios periódicos de autoridades públicas que ocurren en una democracia, es difícil de valorar. Sin embargo, su reciente adopción sugiere que todavía se encuentran en una etapa de implantación y, por tanto, que los avances no están consolidados.

Vulnerable ampliación en el acceso para la población de ingresos medios

La ampliación en el acceso a la vivienda por parte de la población de ingresos medios obedeció,

CUADRO 2.18

Medidas aplicadas para mejorar la equidad, transparencia y calidad de la política de vivienda para familias de bajo ingreso. 2002

Dimensión	Medida	Observaciones
Equidad	Revisión de expedientes de las personas postulantes al bono familiar de vivienda	Aplicada. Resuelve la debilidad de controles sobre la postulación al bono de vivienda.
	Reforma al artículo 169 de la Ley 7052 (devolución de bono por incumplimiento)	Aprobación legislativa, aplicación inicia en 2003.
	Derogatoria del decreto ejecutivo 30208-MP-MIVAH, que establecía exención de requisitos para proyectos habitacionales específicos	Aplicada. Revierte beneficio a favor de ciertas empresas y efectos negativos sobre ordenamiento territorial.
	Programa Ahorro-Bono-Crédito (ABC): establece el ahorro como requisito para la obtención de un bono familiar de vivienda	Vigente pero en etapa inicial. Ordena la demanda y limita la asignación discrecional de subsidios habitacionales.
	Programa de reparación, mejora y ampliaciones	En aplicación, pero todavía es un componente muy minoritario.
Transparencia	Reglamentación del artículo 59 de la Ley 7052. Establece la normativa y responsabilidades para el uso del FOSUVI en el financiamiento de proyectos	Vigente. Aplicación en 2003. Resuelve la selección discrecional de proyectos e instaura controles sobre proyectos.
	Conformación de 186 comités de transparencia para intervenciones focalizadas en áreas específicas	Creados. Pendiente valoración de su eficacia.
	Auditoría de personas beneficiarias del bono familiar de vivienda (muestra de 250 caso)	En aplicación. Tema clave para asegurar la transparencia y el uso adecuado de los recursos
Calidad de la oferta de viviendas	Tipologías de viviendas según las condiciones topográficas y climatológicas.	En aplicación. Define estándares y una oferta de vivienda adecuada al medio.
	Auditoría de calidad sobre viviendas construidas con bonos familiares de vivienda.	En aplicación. Instaura controles.

a/ Al 31 de diciembre de 2002.

Fuente: FUPROVI, 2003.

principalmente, a un hecho coyuntural. En los últimos dos años en Costa Rica resultó más barato endeudarse en dólares que en colones, lo que incrementó la capacidad de compra de una vivienda por parte de las familias de ingresos medios. En consecuencia, los créditos en dólares pasaron de representar un 16,7% de la cartera de créditos bancarios para vivienda en enero de 2000, a 53,9% en diciembre del 2002. Aunque la tendencia fue más marcada en los bancos privados -y algunos, como el San José y el Interfin, realizaron una emisión internacional de títulos hipotecarios por 62,5 millones de dólares para apuntalar sus operaciones en este rubro- los bancos públicos también participaron de ella.

Esta ampliación del acceso es, sin embargo, vulnerable. Por una parte, los ingresos de un segmento importante de los deudores no están dolarizados, por lo que un alza en las tasas de interés -combinada con la devaluación de la moneda- los afectaría significativamente. Por otra parte, la mayor capacidad de compra de los hogares de sectores medios no está sustentada en una oferta permanente de recursos más baratos, sino en el comportamiento del mercado internacional, cuyas condiciones favorables pueden variar en cualquier momento.

En este sentido, las políticas de vivienda no han logrado captar fuentes de financiamiento, de origen nacional, capaces de promover una ampliación sostenida del acceso habitacional. Esta sigue siendo una debilidad estratégica del sector, que no es subsanable por el tradicional financiamiento habitacional de los bancos y las mutuales (93.600 millones de colones en el 2002), el INS (14.600 millones), el programa de ahorro y préstamo del INVU (colocó 11.100 millones), ni por la CCSS (6.100 millones): en un año de altas colocaciones como el 2002, la totalidad de esta inversión puede cubrir el equivalente a entre 15.000 y 18.000 viviendas nuevas.

No obstante, a diferencia de años anteriores, durante el 2002 se observaron algunos progresos. Por ejemplo, se reactivó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), del BANHVI, que canalizó recursos por 2.980 millones de colones para el financiamiento de largo plazo, una cifra relativamente pequeña dentro del mercado financiero habitacional. El principal logro en este ámbito fue de carácter preventivo: la estabilización financiera del BANHVI, gracias a un acuerdo con el Ministerio de Hacienda. En mayo de 2002, este Banco había sido declarado en irregularidad de grado 1 por la SUGEE, y amenazado de intervención, por carecer del capital necesario para

sostenerse. Esta crítica situación fue producto del descalabro financiero sufrido por las cooperativas en los años 1998-1999 y el alto costo de la asistencia financiera que esta entidad tuvo que efectuar.

La utilización de los recursos de largo plazo provenientes de los fondos de pensión para el financiamiento de viviendas, previsto en la Ley de Protección al Trabajador, n° 7983, es un tema clave para la ampliación del acceso habitacional que sigue sin resolverse. En esta materia no ha habido progresos tangibles.

Avances normativos, pero intervenciones puntuales en los entornos urbanos

El principal avance en materia del acceso a un entorno de mayor calidad fue de carácter político y normativo. En el 2002, además del seguimiento a la innovación del gobierno Rodríguez Echeverría, que colocó los temas de la planificación urbana y el ordenamiento territorial como asuntos relevantes de política pública, se completó la segunda fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y se avanzó en la preparación de la tercera. Se recibió un apoyo económico de la Comunidad Europea por 11 millones de euros, para actualizar el Plan GAM, que data de 1982. Un hecho importante de consignar es el involucramiento del sector privado en la deliberación sobre el entorno urbano: en el 2002 la Cámara Costarricense de la Construcción creó la Comisión de Renovación Urbana. Asimismo, se desarrollaron diversos foros de discusión sobre gestión urbana, en los que cabe destacar la activa participación de la Municipalidad de San José. En un tema sectorial de tanta trascendencia para el entorno como el del transporte urbano, el MOPT continuó promoviendo su propuesta para reorganizar la prestación del servicio en el Área Metropolitana de San José.

Sin embargo, en el ámbito de las intervenciones reales en el entorno urbano, los progresos son mucho más modestos, puntuales y no necesariamente articulados entre sí. Por el lado positivo, el Gobierno Central implantó medidas obligatorias de control sobre el estado de la flota vehicular, por medio de la empresa Riteve S y C; la Compañía Nacional de Fuerza y Luz avanzó en la electrificación subterránea y el cableado óptico de 350 cuerdas del centro de la ciudad de San José; el Ministerio de Vivienda, por medio del PNDU, elaboró un anteproyecto piloto de regeneración urbana en el barrio Cristo Rey, y ha preparado otras propuestas específicas de renovación urbana en otros sectores del Área Metropolitana de San José. El

Más detalle sobre vivienda y desarrollo urbano,

consúltese el trabajo preparado por Manuel Morales de FUPROVI, "Opinión experta acerca del estado de Costa Rica en vivienda y desarrollo urbano", en el sitio www.estadonacion.or.cr

Gobierno Central también financió la restauración de algunas obras patrimoniales (iglesias, el Monumento Nacional). Se puso en vigencia un nuevo código sísmico, valioso instrumento de control sobre este tipo de amenaza. Por su parte, la Municipalidad de San José continuó con intervenciones de remodelación urbana de espacios abiertos, parques y construcción de bulevares. En el sector privado, las empresas de autobuses urbanos realizan importantes inversiones para renovar su flota.

Empero, no hay evidencia de que las tendencias a una urbanización extensiva, desordenada, con altos costos económicos y ambientales, hayan variado hasta el momento, como resultado de los avances normativos o de algunas de las acciones consignadas. El PNDU todavía no se ha traducido en programas e intervenciones sistemáticas de amplio impacto y carece de instrumentos legales para asegurar que la inversión pública y la privada se orienten de acuerdo con las prioridades señaladas. No se logró implantar la propuesta de sectorización del transporte urbano metropolitano; las acciones para frenar el desdoblamiento de San José -asunto clave para disminuir la tendencia a una urbanización extensiva- están apenas en discusión; las fuentes de agua para el abastecimiento humano son altamente vulnerables a la contaminación (como se analiza en el capítulo 4); no hubo evidencias de una disminución en la contaminación del aire en la GAM (capítulo 4) y continuó la destrucción de obras patrimoniales, aunque logró frenarse la demolición de la "Casa de las Acacias", patrimonio ubicado al costado sureste del parque Morazán.

Acceso a regímenes de pensiones

La valoración del acceso de la población a los regímenes de pensiones se enfoca en tres temas específicos: la cobertura de la fuerza de trabajo, la administración de los fondos de reserva y la sostenibilidad financiera del régimen de IVM.

La cobertura no alcanza a la mitad de la fuerza de trabajo

Según datos de la SUPEN, 721.270 personas estaban afiliadas al régimen IVM a finales del año 2002, lo que representa un 42,6% de la fuerza de trabajo. Como se muestra en el cuadro 2.19, el total de afiliados a los regímenes básicos y los fondos creados por leyes especiales es de 814.213 personas, que representan un 48% de la fuerza de trabajo y un 51,3% de los ocupados. No es posible saber cuántas personas están afiliadas a los

fondos administrados por las operadoras de pensiones (fondos de capitalización individual), puesto que los datos que registra la SUPEN se refieren a las cuentas abiertas en cada régimen, no a las personas en sí, y una misma persona puede tener cuentas abiertas en el fondo de capitalización laboral, en el régimen obligatorio de pensiones complementarias, en el régimen voluntario y en el ahorro voluntario (SUPEN, 2003).

El radio de soporte o número de afiliados por cada pensionado en el régimen de IVM fue de 5,9, lo cual indica que casi seis personas están contribuyendo por cada pensión que se está pagando. Esta relación es de 6,8 para los fondos de pensiones complementarias especiales y se reduce a 3,8 si se toman en cuenta todos los regímenes básicos y fondos creados por leyes especiales; esta disminución es causada principalmente por el régimen no contributivo.

Las inversiones están concentradas en títulos del gobierno y en el corto plazo

El total de los fondos administrados en el sistema nacional de pensiones ascendía a 888.664 millones de colones a diciembre del 2002, lo que representa un 16,2% del ingreso nacional disponible. El ente encargado de la regulación y supervisión de las entidades que administran estos fondos es la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Sin embargo, la acción de la SUPEN es diferenciada dependiendo del régimen que se trate. Por un lado están las operadoras de pensiones complementarias⁴⁰, que representan poco más de la tercera parte de los fondos administrados y sobre las cuales la supervisión que se ejerce es de naturaleza prudencial y sustentada en un importante desarrollo informático. Por otro lado están los fondos de pensiones complementarias especiales, que representan un 13,8% del total de los fondos administrados, en los cuales el carácter de la supervisión que ejerce la SUPEN, aunque pretende ser de tipo prudencial en su enfoque, resulta más restringida y está sujeta a una administración tradicional, con potestades de autonomía e incluso con limitaciones para sancionar.

Al igual que en los regímenes complementarios especiales, la supervisión de la SUPEN en los regímenes básicos, que equivalen a la mitad de los fondos administrados, es limitada e indicativa. En cuanto a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, a pesar de que se encuentran bajo la tutela del MTSS, la Ley de Contingencia Fiscal le otorgó a la SUPEN responsabilidades de supervisión, que se orientan específicamente a la

CUADRO 2.19

Características generales del sistema nacional de pensiones, según régimen. Diciembre 2002

Régimen de pensiones	Afiliados ^{a/}	Pensionados ^{b/}	Fondos administrados ^{c/}	Radio de soporte ^{b/}
Sistema nacional de pensiones		215.638	888.664,3	
Regímenes básicos y fondos creados por ley especial	814.213	215.638	563.707,1	3,8
Regímenes básicos	751.023	207.851	438.929,0	3,6
Régimen IVM	721.270	123.070	376.824,6	5,9
Régimen no contributivo y otros ^{d/}	29.753	84.781 ^{e/}	62.104,4	0,4
Fondos de pensiones complementarias especiales	52.921	7.787	122.415,7	6,8
Entidades públicas	45.396	6.733	73.397,7	6,7
Bancos estatales	7.525	1.054	49.018,0	7,1
Fondos especiales	10.269		2.362,4	
Fondos administrados por operadoras de pensión^{f/}			324.957,2	
Régimen voluntario de pensiones complementarias	190.922		233.911,9	
Régimen obligatorio de pensiones complementarias	1.174.768		52.204,4	
Fondos de capitalización laboral	1.266.866		36.027,6	
Ahorro voluntario	49.827		2.813,2	
Ahorro voluntario Ley 7983	34.478		1.191,8	
Fondos de capitalización individual Ley 7523	15.349		1.621,4	

a/ Los afiliados a los fondos administrados por operadoras de pensiones se refiere al número de cuentas abiertas en cada régimen. Una persona puede tener cuentas en varios regímenes; por tanto, el total de personas afiliadas a estos fondos no es excluyente entre regímenes.

b/ Los regímenes que no presentan información implican fondos de capitalización individual que aún no tienen pensionados.

c/ En millones de colones. Corresponde al saldo total de inversiones.

d/ Se incluye además del régimen no contributivo (CCSS), el fondo de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y el fondo de pensiones del Cuerpo de Bomberos. No están disponibles los datos del fondo de pensiones del Poder Judicial, que es uno de los regímenes básicos.

e/ Incluye a 57 pensionados del fondo de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y 127 pensionados del fondo de pensiones del Cuerpo de Bomberos.

f/ Fondos administrados en colones y en dólares. En octubre del 2002 se presentó una importante disminución en el volumen administrado de los fondos de pensión voluntarios en dólares. No obstante, lo anterior no se refleja en el saldo total en colones, debido al efecto del tipo de cambio al convertir las cifras en dólares a colones.

Fuente: Elaboración propia con base en SUPEN, 2003.

verificación de los beneficios con apego a la Ley (Angulo, 2003).

En el caso del principal régimen, el de IVM, entre 1999 y el 2001 el total de pensiones aumentó a una tasa promedio del 4,4% anual. Además, durante los últimos cuatro años el número de pensiones nuevas por invalidez ha superado a las pensiones nuevas por vejez, y desde el 2000 hay un incremento considerable en el número de pensiones nuevas en caso de muerte. De continuar el

comportamiento observado hasta la fecha, en los próximos años el número de pensiones por invalidez estaría superando el número total de pensionados por vejez, con el consecuente impacto financiero. Si la situación se mantiene como está ahora, con una prima constante del 7,5% sobre los salarios, en el año 2005 se presentaría un déficit de contribuciones, en el 2017 un déficit de operación y las reservas se agotarían en el 2023. Para evitar que ocurra un desequilibrio financiero

y actuarial insostenible en el régimen de IVM es necesario tomar medidas tales como aumentar las cotizaciones, revisar el régimen actual de beneficios a fin de racionalizar sus costos, controlar a el número de pensionados por invalidez, poner coto a la evasión y la morosidad, así como extender la cobertura del régimen (Aguilar, 2003).

También es conveniente elaborar una estrategia de diversificación de la cartera de inversiones, orientada a reducir la elevada concentración de inversiones en el Gobierno, puesto que un 87% se encuentra invertido en el Ministerio de Hacienda. Además, se debe procurar un rendimiento real positivo de las inversiones futuras y ampliar la estructura de la cartera por plazos, ya que apenas el 72% de las inversiones está colocado a más de tres años (Aguilar, 2003) (recuadro 2.7).

El papel de la inversión social en el mejoramiento de las condiciones de vida

La inversión social⁴¹ es uno de los principales mecanismos redistributivos que permiten ampliar las oportunidades para el acceso de la población a servicios sociales de calidad. De ahí que una pregunta fundamental que se plantea el Informe es si la sociedad costarricense logró fortalecer la inversión social dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y a la potenciación de las capacidades humanas.

Datos preliminares muestran que en el año 2002 la inversión social alcanzó 1.194.818 millones de colones del 2002, para una inversión anual por habitante de 292.159,5 colones (gráfico 2.6). Esto significa que el país invirtió en

RECUADRO 2.7

La reforma de pensiones en Costa Rica: avances, problemas pendientes y recomendaciones

Un estudio publicado en abril del 2003 identifica los principales problemas en el sistema multipilar de pensiones y vincula las medidas necesarias para restablecer el equilibrio del régimen de IVM con el cumplimiento de los acuerdos del Foro Nacional de Concertación y la ampliación de los derechos estipulados en la Ley de Protección al Trabajador (LPT), en cuanto a la universalización de la cobertura, el monto de las pensiones y aspectos de equidad y representatividad. El estudio identificó cinco problemas:

- Rendición de cuentas de las medidas de la LPT: hasta el momento la CCSS no ha proporcionado información ni indicadores que permitan evaluar la ejecución de medidas relativas al fortalecimiento del régimen IVM y del régimen no contributivo (RNC). La rendición de cuentas a la ciudadanía incluye, pero trasciende, el informe de labores y requiere mecanismos institucionales claros para premiar o castigar el desempeño institucional. Como primer paso, la CCSS debería brindar información pública semestral sobre recaudación, inversión y medidas relacionadas.
- Universalización de la cobertura del régimen IVM: la brecha entre las pensiones de los trabajadores asalariados y las de los independientes se acentuará considerablemente con la evolución del segundo pilar de pensiones. Por tanto, es indispensable que el primer pilar (IVM) sea universal para toda la población trabajadora. Debe procurarse el aseguramiento de todos los trabajadores independientes, especialmente los campesinos, los grupos con condiciones de trabajo especiales, las mujeres que no realizan trabajo remunerado, así como el aseguramiento directo de las mujeres que trabajan en forma remunerada, pero que son aseguradas indirectas o familiares.
- Restablecimiento de la sostenibilidad financiero-actuarial de IVM: la reforma paramétrica del régimen IVM es crucial; si no se implementa, todo el sistema de pensiones colapsará, debido a la quiebra de su base. También es necesario tomar medidas para reducir la evasión, la subdeclaración y la morosidad, así como que el Estado cumpla con sus obligaciones fiscales con la CCSS.

- Monto de las pensiones: revalorización, tasa de reemplazo y discriminación de género. Se deben introducir mecanismos transparentes que regulen el ajuste periódico del monto de las pensiones de IVM, así como asegurar que no habrá cambios importantes en la tasa de reemplazo, que serán inevitables si no se implementan las reformas necesarias para afrontar la sostenibilidad del régimen. Además, se deben diseñar políticas que corrijan las diferencias existentes entre las pensiones por género.

- Equidad, representatividad y aspectos administrativos: es importante hacer un estudio de los regímenes especiales y analizar las ventajas y desventajas de su integración y homologación. En cuanto a representatividad, no se ha creado el Comité de Vigilancia del IVM previsto en la LPT, ni se han realizado asambleas de sectores, en las cuales la CCSS debía rendir cuentas de los avances en la ejecución de la LPT. Además, las operadoras de pensiones complementarias (OPC) deberían suministrar a los afiliados información sencilla y comparada sobre su desempeño, para que estos puedan seleccionar las mejores y así estimular la competencia entre ellas.

Las soluciones propuestas a estos problemas son de dos tipos. Las primeras se refieren a la rendición de cuentas y el establecimiento inmediato del paquete de medidas prescrito por la LPT. Deben conocerse, además, los impactos esperados en materia de sostenibilidad del régimen de IVM. El segundo grupo de soluciones tienen que ver con nuevas medidas que fortalezcan dicha sostenibilidad financiera y, para ello, es esencial que la CCSS abra el acceso a información actuarial y financiera que permita diseñar escenarios de reforma que combinen las medidas propuestas.

Hay, en suma, un problema de transparencia que es necesario resolver si se quiere que la transformación del sistema de pensiones fortalezca y legitime los mecanismos que la democracia costarricense ha creado para formular y reformular las políticas de Estado.

Fuente: Martínez y Mesa-Lago, 2003.

programas sociales financiados a través del gasto público, cada mes, el equivalente a cerca de 24.347 colones por persona (Trejos, 2003). Esta inversión social representa casi el 19,7% de la producción nacional (prioridad macroeconómica) y equivale al 74,9% del gasto del Gobierno General (prioridad fiscal)⁴². Comparada con la inversión social de inicios de los años noventa, esta resulta superior en un 61,8% vista globalmente, o en un 20,7% en términos per cápita. Si bien la inversión social ha venido aumentando, la magnitud de los rezagos en el acceso a servicios sociales documentados en las secciones previas deja claro que el esfuerzo público por ampliar las oportunidades de la población es aún insuficiente.

La estructura por funciones o sectores no refleja mayores cambios: tres sectores dominantes (educación, salud y seguridad social) que muestran tamaños similares y absorben cerca del 90% de la inversión social, un sector vivienda que ronda el 10% y un sector cultura y recreación que tiene un peso marginal, sin lograr captar siquiera el 1%.

En las próximas secciones se valora tanto la magnitud como la composición de la inversión social, se evalúa el comportamiento de la misma al interior de los sectores y se registran algunos indicadores sobre la equidad en su distribución (recuadro 2.8). Es importante aclarar que en esta edición no se analiza el financiamiento de la inversión social, ni temas de eficiencia, eficacia o impacto. Estos aspectos serán desarrollados en posteriores entregas del *Informe Estado de la Nación*.

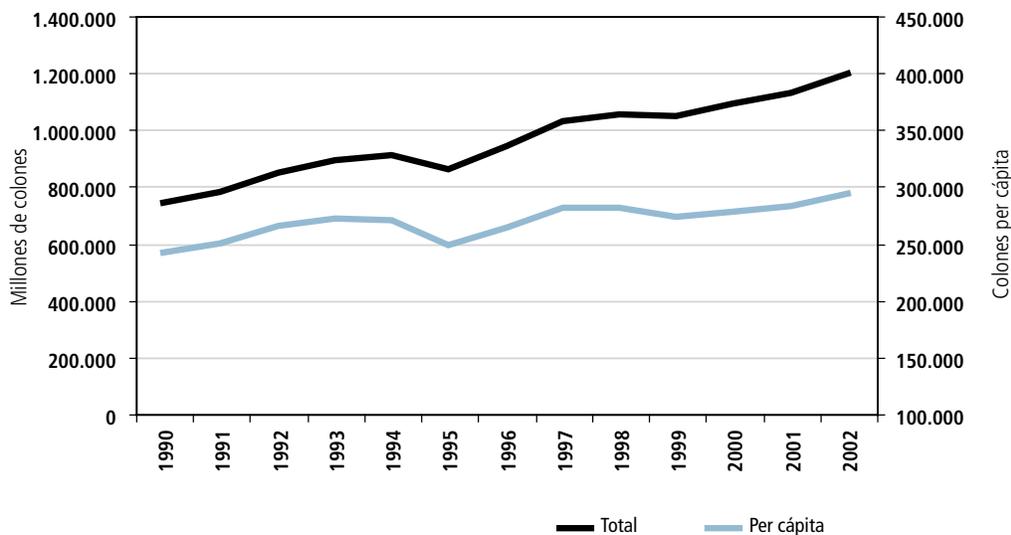
Vivienda, educación y salud, crecen en el último año

La inversión social creció un 5,8% entre el 2001 y el 2002, en tanto que en términos per cápita su expansión real sería de alrededor de 3,7%. Esto significaría una aceleración con respecto a los cuatro años previos y una profundización de la tendencia alcista de la última década. No obstante, estas estimaciones hay que verlas con cautela, en virtud de los cambios metodológicos en las técnicas presupuestarias introducidas por la Ley de Presupuestos Públicos, del

GRAFICO 2.6

Costa Rica: evolución del gasto público social real, total y per cápita. 1990-2002

(colones del 2002)



Nota: Por cambios en la metodología de consolidación, las cifras del año 2002 no son estrictamente comparables con los años previos. Pese a que se ajustan para tomarlas comparables, deben considerarse preliminares.

Fuente: Trejos, 2003, a partir de STAP e INEC.

RECUADRO 2.8

Consideraciones metodológicas sobre el análisis de la inversión social

En el presente Informe, el análisis y asignación de la inversión social se hace a partir de información de las fuentes presupuestarias y las encuestas de hogares que realiza el INEC.

La principal fuente presupuestaria es la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, que aporta la consolidación funcional del gasto público bajo un criterio de registro uniforme con base a efectivo. Aunque la STAP introdujo modificaciones en el año 2002, al agregar la consolidación interfuncional de las cifras de gasto, en las estimaciones del presente capítulo, y con el fin de mantener la comparabilidad, se utilizan estimaciones de gasto de cada función sin incluir esa consolidación adicional.

En todo caso, esta información se torna insuficiente para un análisis más profundo al interior de las funciones del sector social, por lo que se requiere acudir a las liquidaciones presupuestarias de ciertas instituciones clave del sector social. Estas instituciones son el MEP y sus órganos presupuestarios anexos, el MINSA y sus órganos presupuestarios anexos, la CCSS, la Junta de Protección Social de San José y el FODESAF, entre otros. Por la disponibilidad de datos pertinentes, el análisis detallado se limita al 2001.

Para la identificación de los beneficiarios directos y efectivos de los distintos programas sociales, se acude a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC. Esto implicó el procesamiento de la encuesta del 2001 y de otras de años previos, que aportan información sobre beneficiarios que esta última no ofrece o que no estaba disponible.

Información complementaria proviene del Banco Central de Costa Rica, en lo relativo a producción y precios, y del Centro Centroamericano de Población, en lo referente a las estimaciones de población, actualizadas con el Censo 2000.

Para el procesamiento de la información se usa la clasificación funcional de la STAP, que identifica cinco funciones sociales, en torno a las cuales se agrupan 57 instituciones o unidades presupuestarias. Las únicas excepciones son el INAMU y el Movimiento Nacional de Juventudes, que para efectos del análisis de este capítulo se reclasificaron en otra función.

Partiendo de esta clasificación funcional, se revisó y depuró la información para reducir duplicaciones, eliminar componentes que no son gasto social (concesión neta de préstamos, premios de lotería, etc.), abrir ciertas instituciones por programas (MEP, CCSS, JPSSJ, FODESAF) y reagrupar la información en 37 macroprogramas que resumen el gasto social.

Una vez definidos los programas, para cada uno se identifican los beneficiarios efectivos por grupo de edad, estrato de ingreso, región, zona y sexo. Con esta información, se asignan los macroprogramas en cada una de las categorías previas, según los beneficiarios efectivos. A partir de estos resultados es posible, finalmente, construir algunos indicadores sobre la equidad en la asignación de la inversión social. Cerca del 95% del gasto se asigna siguiendo un criterio directo, esto es, con identificación de los beneficiarios efectivos.

Fuente: Trejos, 2003.

2001⁴³. La evolución sectorial o por función muestra a los sectores de vivienda (con un crecimiento del 6,6% per cápita), educación (5,7%) y salud (4,6%) como los más dinámicos del último año. El sector de seguridad social se expandió a tan sólo un 1% per cápita, en tanto que el sector de cultura y recreación registró una contracción del 11% en términos per cápita entre los años 2001 y 2002 (Trejos, 2003).

Precisando las características de la inversión social

Más allá de conocer la magnitud y evolución de la inversión social agrupada en grandes funciones o sectores, interesa analizar la estructura al interior de cada sector y construir algunos indicadores de equidad distributiva. Un abordaje de este tipo permite identificar de manera general algunas orientaciones en las prioridades de la política social. Por ejemplo, dentro del gasto educativo se privilegia la educación general (3 de cada 4 colones se destinan a ella), dentro del sector salud se pone énfasis en los gastos curativos (8 de cada 10 colones) y el sector cultural no es una prioridad (recibe sólo un 1%

del gasto social). A continuación se presentan los resultados de este análisis desagregado, comparando la evolución entre los años 2000 y 2001.

A lo interno del sector educación, la educación preescolar es la que más se expande, seguida por la especial, aunque dentro de los incentivos para estudiar se observa un gran crecimiento de las becas (153%). Este aumento se da a costa de los comedores escolares, que reducen sus recursos en cerca de un 10% per cápita. Esta contracción, a su vez, afecta a todos programas de alimentación complementaria, ya que los programas de nutrición (CEN-CINAI) en el sector de salud también se contraen, un 27,6% per cápita. Dentro de la educación general, la educación abierta muestra una notable contracción, en tanto que la educación superior se mantiene sin cambio en términos reales cuando se mira el gasto total, pero se reduce cuando se examina en términos per cápita (-1,8%). La formación profesional, por el contrario, registra una fuerte expansión (9,1% per cápita).

En el sector salud, dentro del marco de un limitado crecimiento real, los gastos del Ministerio

respectivo no asignados a programas específicos (rectoría) muestran una considerable expansión (43,7% per cápita). La atención primaria presenta una leve ampliación (1,4% per cápita), que es superada por los gastos en servicios hospitalarios (2,9% per cápita), lo cual es indicativo de un esfuerzo mixto por apoyar las actividades de promoción y del primer nivel de atención. Las otras actividades, como prevención de drogas (IAFA, CENADRO) y los programas de nutrición experimentan contracciones, como parte de una reducción más general de los recursos asignados a FODESAF y, por ende, al apoyo de los grupos vulnerables.

Lo anterior es claro al constatar la evolución de los programas del sector de seguridad social, pues los recursos asignados a las actividades de apoyo a los grupos vulnerables se contraen en un 4,7% en términos per cápita. Sin embargo, la contracción no es general y, entre estos programas, los dirigidos a la población con discapacidad, en riesgo social y a las mujeres muestran una expansión real. Los gastos reales asociados con las pensiones contributivas se incrementan a un ritmo del 5,8% total (3,6% per cápita), por encima de la media del sector y del gasto social total, continuando así con el proceso de ganar participación en la asignación de recursos. Dentro de este rubro, las pensiones del Magisterio

crecen a un ritmo global cercano al 11% real, o su equivalente per cápita del 8,3%.

En el sector vivienda, los servicios municipales son los más dinámicos, con un crecimiento de 2,8% per cápita, seguidos por los programas de vivienda, con un 1,0% de aumento real. Por el contrario, los recursos asignados al suministro de agua se contraen un 4,0% real per cápita, principalmente por la reducción de los programas de acueductos rurales.

En salud y educación, la inversión social no garantiza reposición de infraestructura

Al analizar la composición de la inversión social por clasificación económica se tiene una idea de la forma en que están organizados los distintos sectores. Globalmente, el 44,6% de la inversión social se compone de pago de sueldos y salarios (incluyendo las cargas sociales), seguido por las transferencias corrientes (34,3%), que también comprenden el pago de intereses, aunque estos son marginales dentro del gasto social. La compra de bienes y servicios aporta un 13,6%, de modo de que los gastos corrientes, la suma de los rubros anteriores, representa el 92,5%. Esto significa que el gasto en desarrollo, o gasto de capital, representa sólo cerca del 7% de la inversión social (cuadro 2.20).

CUADRO 2.20

Composición del gasto público social y su evolución. 2000-2001

(millones de colones corrientes)

Indicador	Gasto total	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda	Otros ^{a/}
Monto 2001 (millones)	937.166,3	278.381,4	276.197,6	271.391,4	102.136,9	9.058,9
Composición (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sueldos y salarios	44,6	76,4	54,8	7,5	29,6	40,6
Bienes y servicios	13,6	6,4	26,9	3,4	23,2	25,8
Transferencias corrientes ^{b/}	34,3	12,9	12,5	87,0	12,3	24,3
Gastos de capital	7,5	4,4	5,9	2,1	34,8	9,2
Distribución (%)	100,0	29,7	29,5	29,0	10,9	1,0
Sueldos y salarios	100,0	50,8	36,2	4,9	7,2	0,9
Bienes y servicios	100,0	14,0	58,3	7,2	18,7	1,8
Transferencias corrientes ^{b/}	100,0	11,1	10,8	73,5	3,9	0,7
Gastos de capital	100,0	17,3	22,9	8,1	50,4	1,2
Variación real 2000/2001	4,3	5,6	2,9	4,5	2,6	27,9
Sueldos y salarios	1,1	2,2	-1,2	0,2	6,2	-0,3
Bienes y servicios	8,7	11,5	5,2	-13,7	31,2	25,2
Transferencias corrientes ^{b/}	10,4	35,3	9,9	5,9	35,6	132,3
Gastos de capital	-7,9	-7,2	19,8	1,4	-18,6	45,5

a/ Incluye servicios culturales, recreativos y deportivos.

b/ Incluye pago de intereses, que representan el 0,4% del gasto social total.

Fuente: Trejos, con base en datos de la STAP y de las instituciones involucradas.

Esta composición presenta variaciones importantes en cada sector. En el educativo, el pago de sueldos y salarios absorbe el 76,4% del gasto. En el sector salud, por el contrario, la mayor demanda de insumos hace que las compras de bienes y servicios absorban poco más de una cuarta parte del gasto, lo que reduce el peso del pago de salarios. Ambos sectores, educación y salud, muestran una proporción de gastos de capital limitada, por debajo del 10% que se estima necesario para garantizar el mantenimiento y reposición de la infraestructura utilizada.

El gasto en el sector de seguridad social, como era de esperar, exhibe una concentración importante en el pago de transferencias corrientes (pensiones y ayudas), ya que estas representan el 87,0%. Del mismo modo, no sorprende que en el sector vivienda el 34,8% del gasto se destine a inversión. El sector de servicios culturales y recreativos, pese a su limitado tamaño, muestra una composición más balanceada en su gasto.

La evolución real de cada rubro de gasto ofrece una idea de las prioridades sectoriales y del tipo de acción seguida. Globalmente, los ya limitados gastos de desarrollo o de capital se contrajeron en un 7,9% entre el año 2000 y el 2001, especialmente en educación y vivienda. Los salarios, por su parte, sólo crecieron un 1,1%, contra el 4,3% del gasto global, acompañados de una contracción en el sector salud.

El hecho de que las compras de bienes y servicios y las transferencias corrientes sean las que más se expanden, sugiere una tendencia hacia la compra de servicios a proveedores privados y también a un aumento de los gastos asistenciales o las simples transferencias de dinero, en lugar de la prestación de los servicios. Si ello mejora la eficiencia y la eficacia de la inversión social es un tema por analizar, para lo cual es indispensable contar con indicadores específicos de impacto, que en general han estado ausentes de los esfuerzos evaluativos del sector social (educación, salud, seguridad social y vivienda).

Impacto distributivo de la inversión social

La inversión social se distribuye de manera más equitativa que los ingresos, es decir, es progresiva. Más aún, los primeros tres deciles de la población reciben marginalmente por encima de su peso, mientras que a partir de cuarto decil y hasta el octavo, las familias reciben menos que su peso poblacional. Así, el último quintil recibe un 25% del gasto social y el último decil un 14%, con lo cual en este último estrato se pierde el

carácter proporcional del gasto social en su comparación con la “línea de equidistribución”.

El gráfico 2.7 resume esta información en términos de funciones. Muestra que los gastos en salud se ubican por encima de la diagonal, por lo que los grupos más pobres reciben más de ellos y resultan, entonces, los más progresivos de todos. Los gastos en educación, como conjunto, se traslapan con la diagonal, por lo que su distribución es proporcional, aunque, como se verá más adelante, ello no es cierto para todos los niveles de educación.

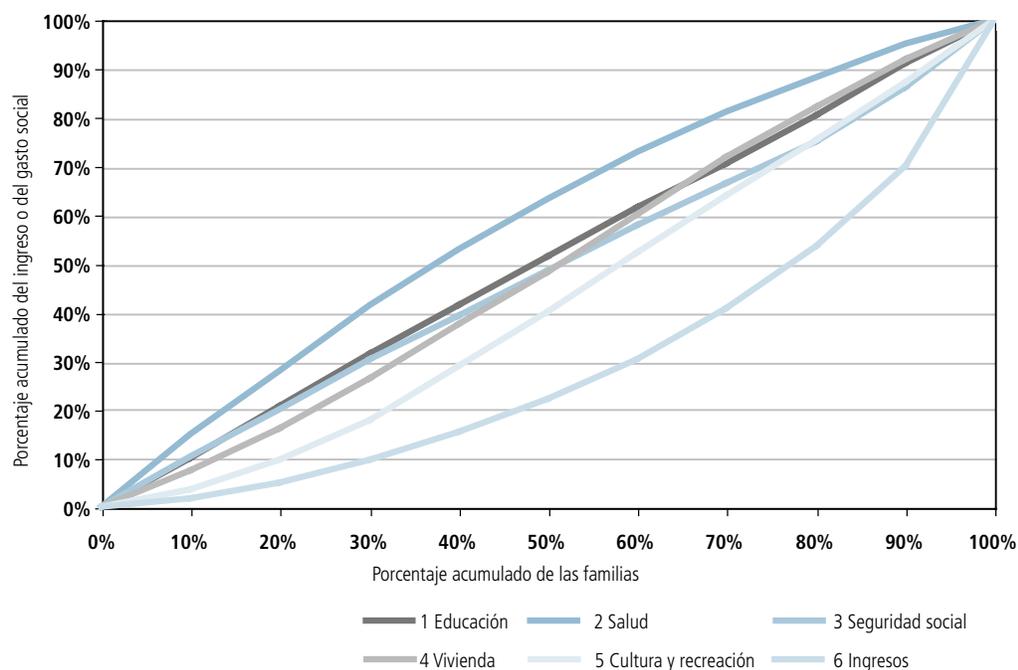
Los gastos en el sector vivienda y territorio también tienden a ubicarse en torno a la diagonal, aunque se vuelven más progresivos a partir del cuarto decil. Por el contrario, los gastos en el sector cultura y recreación y los del sector de seguridad social presentan una fuerte concentración en los estratos de mayores ingresos, aunque la desigualdad no supera a la mostrada por la distribución de los ingresos.

Mayor desigualdad en los programas contributivos

Una forma alternativa de analizar la capacidad distributiva de la inversión social es estudiar su comportamiento según el criterio de acceso de la población a los distintos programas. Por ejemplo, un programa de acceso universal, obligatorio y costado por el Estado, como el establecido constitucionalmente en materia de educación básica, debería mostrar una distribución proporcional y la progresividad podría evaluarse como una característica negativa. Para hacer este análisis, los programas han sido ordenados en cuatro tipos (cuadro 2.21).

Con base en la asignación por personas y programas es posible identificar la distribución de la inversión social en cada tipo de programa; el gráfico 2.8 resume estos resultados. Los programas más progresivos son, como era de esperar, los selectivos, que se fundan en la necesidad como criterio de acceso. Pese a su progresividad, es claro que los deciles superiores aún aparecen disfrutando de una parte de los beneficios de la inversión social, lo que sugiere la presencia de filtraciones que demandan corrección. Los programas universales siguen a los anteriores en progresividad, lo cual significa que los grupos más pobres acceden en una mayor proporción a sus beneficios. Aunque parte de esta progresividad se fundamenta en una mayor necesidad (mayor morbilidad o más niños en edad escolar), no deja de reflejar una potencial segmentación de los servicios, con consecuencias negativas en la integración social y la construcción de ciudadanía.

GRAFICO 2.7

Costa Rica: distribución del ingreso y del gasto social por función. 2001

Fuente: Trejos, 2003, a partir de STAP y EHPM, INEC.

CUADRO 2.21

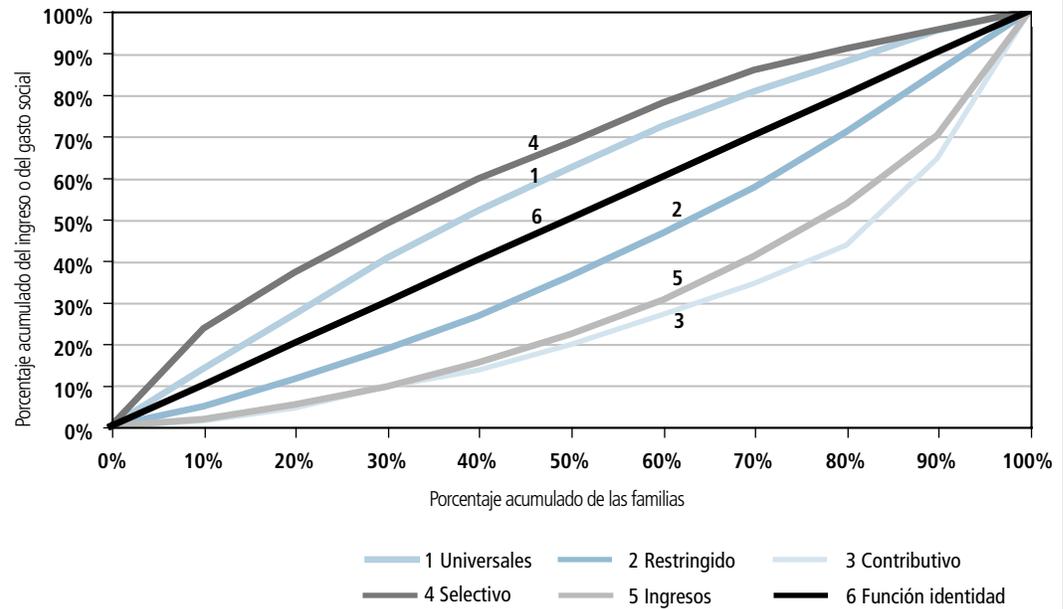
Tipos de programas sociales según criterios de acceso

Tipos	Criterio de acceso	Programas
Universales	Universales en su acceso y estatales en su suministro	Educación general regular (preescolar, primaria, secundaria y especial), programas de atención de la salud (rectoría, atención primaria, consulta externa, hospitalización y prevención de drogas) y regulación del trabajo.
Acceso restringido	Depende del cumplimiento de ciertas condiciones previas o contra un pago respectivo	Educación abierta, post-secundaria y formación profesional, acueductos nacionales manejados por el ICAA, servicios municipales y servicios culturales y recreativos.
Selectivos	Responde a necesidades específicas de la población vulnerable	Incentivos para estudiar, nutrición, vivienda, pensiones no contributivas, acueductos rurales y el resto de programas de apoyo a grupos vulnerables.
Contributivos	El acceso lo determinan la adscripción y la contribución durante cierto tiempo claramente establecido	Pensiones contributivas.

Fuente: Trejos, 2003.

GRAFICO 2.8

Costa Rica: distribución del ingreso y del gasto social por criterio de acceso. 2001



Fuente: Trejos, 2003, a partir de STAP y EHPM, INEC.

Los programas que tienen restricciones en su acceso por condiciones previas de los beneficiarios (capacidad de pago o cumplimiento de ciertos requisitos) se tornan regresivos cuando se confrontan con la línea de equidistribución, pese a que su distribución es menos regresiva que la distribución de los ingresos. Finalmente, los programas contributivos son los que muestran una regresividad mayor, que incluso supera la regresividad de la distribución de los ingresos. Este resultado era previsible, al considerar que quienes acceden a estos programas son, en su mayoría, personas que disfrutaban de ingresos más altos, por haber laborado en los sectores formales de la economía y porque las pensiones se asocian directamente con los ingresos percibidos. Este resultado muestra claramente un problema de exclusión para las personas de menores ingresos, aunque no necesariamente de equidad, si las pensiones corresponden a lo efectivamente aportado por los trabajadores durante su vida activa. En tanto el perfil de beneficios no corresponda a las contribuciones realizadas, se estaría también ante un problema de inequidad.

La inversión social per cápita tiene un sesgo regresivo

La visión tradicional de la distribución del gasto social con el diagrama de Lorenz omite el

hecho de que el ingreso familiar per cápita se asocia en sentido inverso con el tamaño de las familias. Dicho en otras palabras, las familias de menores ingresos tienen más miembros, y en especial más niños. Esto significa que, si bien las familias de los primeros deciles están recibiendo una mayor porción del gasto, ello no implica, necesariamente, que cada miembro esté recibiendo más. Incluso es factible que el gasto por miembro sea menor.

Un análisis de la inversión social per cápita por decil de ingreso familiar muestra que, en los primeros siete deciles, sus miembros reciben una inversión por debajo de la media nacional, en tanto que las personas ubicadas en los tres deciles más ricos la reciben, en forma creciente, por encima de la media nacional. Esto hace que una persona perteneciente al 10% más rico de las familias reciba un gasto social de 450.000 colones al año, esto es, el doble de lo que percibe por la acción estatal una persona perteneciente al 10% más pobre de las familias, que corresponde al grupo que se considera en situación de pobreza extrema.

Visto por función del gasto, esta mayor porción de la inversión social captada por los estratos de mayor ingreso, particularmente el 10% más rico, es explicada por los gastos en seguridad social, que representan el 62% del gasto

social del último decil (284.000 colones), gasto que también se incrementa en los dos deciles previos. Asimismo, los gastos en educación aumentan ligeramente en los últimos tres deciles, situación opuesta a los gastos en salud, que tienden a ser más importantes en los deciles inferiores. Los gastos en vivienda y territorio muestran un monto muy similar por deciles, y los del sector recreación y cultura, si bien aumentan al pasar a estratos de mayores ingresos, tienen peso marginal que no genera cambios perceptibles.

Ampliar la cobertura educativa mejora la equidad del gasto social

El análisis también es pertinente por grupo de edad, pues las familias más pobres tienen más población infantil y la ciudadanía demanda servicios diferentes según su edad. Los niños menores de 6 años, los jóvenes de 15 a 17 y los adultos en edad activa son los que reciben una menor cuantía del gasto social. En los menores de 6 años el gasto proviene fundamentalmente de los programas de salud, que son universales (67% del gasto recibido), en tanto que el escaso desarrollo de los programas de educación para este grupo etario hace que perciban un monto menor. La mayor cobertura de los programas de educación entre la población de 6 a 14 años permite que este grupo capte, en promedio, una proporción superior a la media nacional. Por el contrario, la menor asistencia de las y los jóvenes al colegio a partir de los 15 años, reduce el monto del gasto que recibe este grupo. Es claro, entonces, que aumentar el gasto social en educación para ampliar la cobertura de los menores de 6 años y para retener a los que alcanzan los 15 años, tendría un impacto significativo en mejorar la equidad de la inversión social.

La población adulta en edad activa capta una limitada porción del gasto social, que además es decreciente conforme aumenta la edad. Los más jóvenes (de 18 a 29 años) reciben un gasto menor a la media, pero superior al percibido por los niños menores de 6 años. Esto se debe a que todavía se destina a este grupo un componente importante de la inversión en educación post-secundaria (44% del gasto recibido) y en salud y, por ende, en las políticas universales (47%). Los plenamente activos (de 30 a 49 años) son los que se benefician directamente con una menor inversión social (25% por debajo del promedio nacional); la mayor parte proviene de los programas de salud (46%) y, por lo tanto, de políticas universales (48%).

Finalmente, los adultos de 50 o más años reciben un gasto social por persona que duplica la media nacional. Para la población de 50 a 64 años este gasto es un 60% mayor al promedio, y para los que tienen 65 o más años de edad, el gasto casi triplica la media nacional. Para ambos grupos, de modo creciente, los programas de seguridad social son las fuentes principales (69% y 76%, respectivamente). Ello obedece al creciente peso de los programas selectivos y, en especial, a las pensiones contributivas, que corresponden al 63% del gasto en la población de 50 a 64 años y el 65% de lo recibido por los mayores de 64 años. La fuerte concentración de estos pagos en el grupo más joven sugiere la existencia de programas con beneficios generosos en cuanto a la edad de retiro. Al ser una fuente de inequidad en la asignación del gasto social, y al tener un comportamiento expansivo, el pago de pensiones contributivas no sólo estruja al resto de la inversión social, sino que deteriora su progresividad.

Por sexo, las mujeres reciben una porción ligeramente mayor de la inversión social (5%) que los hombres y se observan cambios en la composición del gasto. Los gastos asociados a salud son mayores entre las mujeres (obviamente incluye maternidad) y se compensan con menores gastos en educación y, sobre todo, en seguridad social. Ello explica por qué las mujeres captan una porción mayor de los programas universales (54%) y una menor porción en los programas contributivos (19% en las mujeres, contra 28% en los hombres). Por regiones de planificación, la Central y la Brunca son las que captan una inversión social por habitante mayor, aunque sólo un 45% por encima del promedio nacional, en tanto que las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte son las que perciben menor inversión por habitante. Esta última recibe casi un 19% menos de inversión que la media nacional, hecho que se asocia con un menor gasto en educación y vivienda (Trejos, 2003).

Un entorno de seguridad humana y desarrollo de capacidades creativas

Dar seguimiento a la aspiración de un entorno de seguridad humana y desarrollo de las capacidades creativas de las personas es una tarea compleja, que requiere el abordaje de distintos temas en los que no siempre hay información generada y actualizada con regularidad. Por tal motivo, esta sección explora este año dos asuntos puntuales: por un lado, la violencia contra las mujeres, por ser esta una de las manifestaciones

Más detalle sobre inversión pública social, consúltese la investigación realizada por Juan Diego Trejos, "La inversión social pública en Costa Rica", en el sitio www.estadonacion.or.cr

más graves de la inequidad social, que atenta contra el logro del desarrollo humano de cualquier nación y, por otro lado, una primera aproximación sobre el acceso de la población a la producción artística, tema que se espera ir ampliando en futuros Informes, con una visión más abarcadora del concepto de cultura.

La violencia contra la mujer pierde especificidad en su tratamiento

La violencia contra las mujeres no se produce en forma casual; por el contrario, la mayoría de los casos expresa la condición de subordinación y discriminación en que la sociedad coloca a la población femenina y, por tanto, se trata de un fenómeno que abarca los diferentes ámbitos de la vida social. Además, la agresión contra las mujeres representa un problema de seguridad ciudadana y constituye un factor de desintegración social al que se debe dar seguimiento permanente. La violencia intrafamiliar y la violencia sexual -que no son las únicas expresiones de la violencia basada en la desigualdad de género- causan anualmente la pérdida de 1,9 millones de años de vida saludable para las mujeres de todo el mundo. Por tratarse de un problema universal, de gran magnitud y graves implicaciones, desde 1993 la Organización de las Naciones Unidas reconoce la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos.

En el 2002 fueron asesinadas 11 mujeres por violencia doméstica, considerando únicamente los casos en los que medió una relación de pareja (2 más que en el 2001). Si se consideran las

mueres ocurridas por violencia sexual, por violencia doméstica a manos de otros familiares y los crímenes pasionales (4, 5 y 4 mujeres, respectivamente), se obtienen los casos de femicidios, que suman 24 para ese año. Estos femicidios son la manifestación más extrema de las agresiones que viven las mujeres de todas las edades, por su condición social de género (Carcedo, 2003), pero más allá de estas muertes, cotidianamente miles de mujeres viven agresiones físicas, psicológicas, sexuales y patrimoniales en el hogar, en el trabajo, en los centros de estudios, en las instituciones donde se prestan servicios, en grupos religiosos y políticos, o en la calle. Existen diferentes tipos de violencia contra las mujeres, pero en el país se ha iniciado apenas el registro de algunas de las expresiones que tienen lugar en el ámbito familiar. Un total de 46.012 demandas por violencia doméstica presentadas en el 2002, 78.424 llamadas realizadas ese mismo año al servicio de emergencias 911 solicitando apoyo por situaciones de agresión doméstica, 65.411 procesos de pensiones alimentarias activos al finalizar el año y más de 4.000 denuncias por delitos sexuales intra y extrafamiliares, dan una idea de la magnitud del problema, tomando en cuenta que sólo una parte de las mujeres maltratadas recurre a estos espacios.

De las estadísticas que ha comenzado a llevar el Poder Judicial, es preocupante que en el 2002 aumentara la proporción de casos terminados por levantamiento de la medida de protección, un 43%, respecto a un 36% del año anterior. La cifra del 2002 se vuelve a colocar en el nivel que alcanzó en el 2000 (cuadro 2.22).

CUADRO 2.22

Casos entrados, casos en trámite y casos terminados en los juzgados de violencia doméstica. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002 ^{a/}
Entrados	20.996	26.437	32.643	43.929	46.012
Trámite	6.421	7.886	9.756	11.600	11.371
Terminados	19.514	25.023	30.852	42.258	46.307
Levanta medida	9.187	12.464	13.212	15.993	19.715
Mantiene medida	4.150	5.958	8.982	13.554	16.689
Arreglo	1.446	1.588	393	180	
Incompetencia	254	211	585	2.659	
Orden de archivo	2.057	2.263	4.465	5.916	
Otros	2.420	2.539	3.215	3.956	

a/ Datos preliminares.

Fuente: Anuario de Estadísticas e informes trimestrales del Poder Judicial, 2002.

Cumplimiento de la Convención de Belem do Pará: resultados dispares

En 1994, la OEA aprobó la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” (Convención de Belem do Pará), que obliga a los Estados firmantes a emprender acciones para confrontar el problema y para promover cambios jurídicos, institucionales y culturales que apunten a su erradicación. Belem do Pará compromete a abordar la violencia específica que se ejerce contra las mujeres como tales, señalando que esta violencia es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”. Costa Rica ratificó este instrumento en 1995.

Un balance del cumplimiento de esta Convención deja un saldo desigual, en el que, en primera instancia, se contabilizan importantes logros. Costa Rica fue el primer país en incluir la violencia patrimonial en su legislación, así como la protección frente a la violencia simbólica que puede darse en la propaganda. La Ley de Paternidad Responsable, aprobada en el 2001, también colocó al país en la vanguardia continental. En el combate de la violencia intrafamiliar, y ocasionalmente de la violencia contra las mujeres, se han involucrado los tres poderes del Estado, y se han establecido alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y las estatales. Estas alianzas llegan al nivel local, con la conformación de redes interinstitucionales presentes en la actualidad en 49 localidades.

Muchas instituciones cuentan con planes anuales para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar y algunas de ellas tienen recursos asignados en el presupuesto institucional para desarrollarlos. Existen programas de atención especializados en centros de salud y en algunas municipalidades, así como tres albergues estatales, lo que favorece la descentralización de los servicios. El trabajo en prevención, incluyendo la capacitación de profesionales, funcionarios y funcionarias, es amplio; en él se han involucrado numerosas instituciones y abarca a una gran diversidad de poblaciones particulares. Asimismo, se han realizado campañas de información y sensibilización en medios de comunicación, algunas de gran calidad tanto en los contenidos como en la forma, y en el campo de la investigación se han efectuado numerosos estudios, algunos de ellos muy novedosos.

Pero, junto a estos logros y avances, hay también grandes deudas en el balance de cumplimiento de Belem do Pará. Entre ellas destacan:

- El abordaje de la violencia sexual: los primeros esfuerzos en este campo, específicamente en relación con el acoso sexual, no han generado los resultados que se esperaba, por lo que actualmente se revisa la ley de 1995. También está en proceso la formulación de una propuesta de servicios de atención para mujeres violadas y asaltadas sexualmente. En el reconocimiento y abordaje de la violencia institucional hay un vacío total de acciones, lo mismo que en lo concerniente a la reparación integral del daño para las mujeres afectadas. En cuanto al apoyo social que se debe brindar a las mujeres para que puedan construir sus proyectos de vida y fortalecer su autonomía económica, la falta de programas de capacitación técnica y de servicios financieros género-sensibles constituyen una gran limitante para desarrollar cualquier iniciativa en este sentido.
- Se carece de sistemas de monitoreo, evaluación y medición de impacto de las iniciativas emprendidas, lo que no permite tomar el pulso y ajustar la acción institucional teniendo como referente la erradicación del problema. Esta carencia impide valorar las estrategias adoptadas, conocer la efectividad de las acciones y hacer la asignación más adecuada de recursos.
- Se carece también de un sistema de información sobre violencia contra las mujeres; la información existente no está desagregada por sexo y está prácticamente limitada al ámbito de lo doméstico. Esto favorece la invisibilización de la violencia contra las mujeres y dificulta los esfuerzos por abordar el problema en forma específica y eficiente (Carcedo, 2003).

El abordaje de la violencia contra las mujeres enfrenta en la actualidad algunas amenazas. Los avances y logros son frágiles, incluso cuando se refieren a la violencia intrafamiliar, y son particularmente vulnerables frente a los cambios de administración. Un ejemplo de esta fragilidad lo constituyen las oficinas municipales de la mujer (OFIM). Estas oficinas se crearon a partir de 1996; hasta fines del 2002, 15 de ellas habían brindado atención especializada a mujeres maltratadas, pero su permanencia no está asegurada y depende de la voluntad política de los nuevos alcaldes y concejos municipales, mientras se percibe la amenaza de una orientación que busca convertirlas en oficinas de atención social general, o simplemente cerrarlas. Por otra parte, los recursos asignados en las diversas instituciones

**Más detalle sobre
violencia contra las
mujeres,**

consúltese el trabajo elaborado por Ana Carcedo, "Violencia contra las mujeres en Costa Rica. Aportes para la discusión sobre un sistema de vigilancia y protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en el sitio www.estadonacion.or.cr

son insuficientes y suelen ser los primeros afectados por los recortes presupuestarios, lo que termina asfixiando los planes anuales y desgastando a quienes los impulsan.

Los femicidios y los albergues para mujeres maltratadas pueden considerarse un termómetro del desempeño nacional frente a este tipo de violencia. Como se sabe, los asesinatos de mujeres son en su mayoría anunciados, pues suelen ocurrir como culminación de relaciones de pareja violentas, en las que ha habido ataques o amenazas mortales, y de acosos sexuales sistemáticos por parte de conocidos, vecinos o pretendientes. Estas muertes, y la necesidad de albergues para proteger a las mujeres cuyas vidas corren peligro, son una muestra del alto grado de impunidad que gozan los agresores, quienes, siendo conocidos y habiendo cometido las agresiones en forma reiterada, no reciben ningún castigo ni son

controlados socialmente. En definitiva, el Estado no es capaz aún de garantizar la seguridad y la justicia a las mujeres maltratadas.

En torno a este binomio, seguridad de las mujeres-impunidad de los agresores, juega una propuesta novedosa, con la que Costa Rica se coloca de nuevo a la vanguardia. El proyecto de "Ley de penalización de la violencia contra las mujeres", actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa, cumple con el mandato de Belem do Pará, de sancionar formas específicas de violencia derivadas de relaciones desiguales de poder entre géneros, y además cubre todos los ámbitos, no sólo el intrafamiliar. Representa la primera propuesta legislativa a nivel mundial con estas características. No obstante, los obstáculos encontrados por esta iniciativa expresan la resistencia que aún existe en el país para reconocer y enfrentar en forma específica la violencia contra las mujeres (cuadro 2.23)

CUADRO 2.23

Proyecto de "Ley de penalización de la violencia contra las mujeres". Fases de la discusión en el 2002

Fase	Discusión y acciones	Resultados
Primera fase: julio	Plenario Legislativo acoge informe de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad y remite el proyecto a la Comisión Permanente Especial de la Mujer.	Se profundiza en la Comisión el análisis de diferentes aspectos, a la luz de observaciones y propuestas realizadas por personas expertas, tendientes a precisar y mejorar el texto en debate.
Segunda fase: agosto-setiembre	Poder Ejecutivo incluye el proyecto en la agenda del período de sesiones extraordinarias. Comisión de la Mujer continúa trabajo de análisis, llamando a comparecer a personas expertas, que aportan insumos valiosos en cifras y estadísticas que reflejan las dimensiones del problema, en precisiones conceptuales que permiten discernir las características particulares del mismo, y en aspectos de juridicidad que dan fundamento al contenido específico y a los alcances innovadores en materia penal que incorpora el proyecto.	Se dictamina el proyecto en la Comisión Permanente Especial de la Mujer. Aprobación unánime por parte de las diputadas presentes en la Comisión, de un conjunto de mociones elaboradas de común acuerdo con representantes de la Comisión de Estrategia (conformada por miembros de instituciones públicas involucradas en el tema y de la sociedad civil organizada de mujeres).
Tercera fase: de octubre hasta 2003	Diputadas y diputados, miembros o no de la Comisión, presentan mociones tendientes a modificar el texto dictaminado.	Se prolonga indefinidamente la discusión del proyecto en el Plenario. Mociones presentadas insisten en plantear argumentos contrarios a la aprobación del proyecto, esgrimidos por representantes del Movimiento Libertario y por un reducido número de diputados y diputadas de otros partidos. Otras mociones que hicieron aportes a la precisión y afinamiento del texto, se recibieron y aprobaron.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Comisión Especial de la Mujer, Asamblea Legislativa, 2003.

Progresos desiguales en el acceso de los habitantes a la oferta artística

A partir de la creación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), en 1970, el acceso de la población a las diversas manifestaciones artísticas se expresó claramente como una aspiración nacional. El Ministerio reunió en una sola organización a varias instituciones preexistentes, como la Orquesta Sinfónica Nacional y la Dirección General de Artes y Letras, y creó instituciones nuevas, como las compañías nacionales de Teatro y de Danza, o el Museo de Arte Costarricense, con el fin de poner las creaciones artísticas al alcance de un amplio número de costarricenses. Pasadas tres décadas, cabe preguntarse en qué medida se ha llegado a satisfacer la aspiración de equidad en el acceso a la oferta artística en Costa Rica. La respuesta a esa pregunta pasa, necesariamente, por un análisis diferenciado de las distintas áreas.

El área en que más se percibe el punto de inflexión que fue la creación del Ministerio es la del teatro. Aunque en el pasado existieron pequeños grupos independientes que hacían representaciones ocasionales, la creación de la Compañía Nacional de Teatro en 1971, con un ambicioso programa de producciones espectaculares destinadas a atraer a un público masivo, puso por primera vez en contacto con el teatro a decenas de miles de personas, especialmente en las temporadas de “Teatro al Aire Libre”. Por ejemplo, para 1978 se estima en 170.000 el número de entradas a presentaciones teatrales vendidas. A partir de ese año, sin embargo, y en estrecha relación con la crisis económica del país y el cambio en la

estrategia institucional del Ministerio de Cultura (que durante la administración 1978-1982 se denominó “Ministerio de Promoción Humana”), prácticamente dejaron de hacerse esas producciones. No obstante, la política pública de promover el teatro propia de la década de los setenta ya había generado, por un lado, un nuevo contingente de profesionales del teatro, formados principalmente por los centros de educación superior, y, por otro, un público interesado en sus realizaciones. Durante las dos décadas siguientes surgió una variedad de grupos independientes de profesionales del teatro, que hasta la fecha mantienen en actividad alrededor de una docena de pequeñas salas en la ciudad de San José. Mientras la Compañía Nacional de Teatro ha continuado presentando obras nacionales y extranjeras, seleccionadas según su valor literario, muchos de los grupos independientes han derivado hacia un teatro picaresco comercial. Una comparación entre la oferta teatral (y la asistencia del público) entre 1978 y 2002 señala que, aunque hoy hay más compañías, grupos y montajes, disminuyeron el número de representaciones y la asistencia de espectadores, esto último a pesar de que, en el período, la población nacional más que se duplicó (cuadro 2.24).

Hay que señalar que la actividad teatral sigue concentrada en San José. Hasta el momento existen pocas salas de teatro profesionalmente acondicionadas en otros lugares del país, por ejemplo la Casa de la Cultura de Puntarenas y el Teatro Atahualpa del Cioppo de la Universidad Nacional, en Heredia. Esto representa un grave problema en términos de equidad en el acceso a esta forma de arte.

CUADRO 2.24

Algunos indicadores sobre la oferta artística. 1978, 2002

Indicadores	1978	2002
Teatro		
Número de salas	6	14
Número de compañías y grupos	4	5
Número de montajes teatrales (reseñados)	15	23
Número de representaciones (funciones)	900	700
Número de festivales nacionales e internacionales en el país	0	1
Número de grupos internacionales en el país	4	8 ^{a/}
Número de directores y actores invitados o extranjeros	4	8 ^{a/}
Total estimado de espectadores por año	150.000 a 170.000	90.000 a 100.000
Artes plásticas		
Museos (oficiales y semioficiales)	2	13
Galerías oficiales (salas de exhibiciones temporales)	8	6
Galerías independientes (con actividad permanente)	8	16

CUADRO 2.24 (continuación)

Indicadores	1978	2002
Galerías comerciales (sin subvención)	5	9
Exposiciones internacionales	2	10
Bienales y concursos	0	2
Exposiciones (estimación circunscrita al circuito comercial)	100	200
Danza		
Estrenos	6	25
Compañías (oficiales y grupos subvencionados)	2	3
Grupos independientes	1	9
Festivales	0	5
Grupos internacionales	1	10
Música académica		
Compañía (oficial)	1	1
Conciertos (OSN)	12	24
Conciertos (total)		82
Festivales	0	4
Concursos	0	2
Funciones de grupos internacionales	10	40
Producción audiovisual		
Obras producidas	7	94 ^{b/}
Estrenadas	7	57 ^{c/}
Largometrajes o medimetrajes terminados en cine	7	1
Documentales terminados en cine	7	0
Documentales (video, cortos y medimetrajes)	0	15
Videocreaciones	0	15
Cortometrajes de ficción (video)	0	7
Empresas productoras	6	85 ^{d/}

a/ Incluye FIA y otros.

b/ Obras inscritas en la Muestra de Cine y Video Costarricense, 2002

c/ Obras presentadas en la Muestra de Cine y Video Costarricense, 2002

d/ Asociación de Productores y Trabajadores Audiovisuales (CINEALIANZA).

Fuentes: Cortés y Villena, 2003.

El campo de la música debe considerarse en dos áreas separadas: la de la música popular y la de la música académica (o clásica). La música popular es una de las expresiones más vivas de la cultura, particularmente en Latinoamérica. Su principal medio de difusión es la radio, aunque también los discos, bailes y conciertos ofrecen numerosas oportunidades de acceso a este tipo de música, generalmente con un fuerte respaldo comercial. Si bien el acceso a la música académica sigue siendo mucho más restringido que en el caso de la popular, muestra notables y sostenidos progresos en las últimas décadas. En los años setenta, con la renovación de la Orquesta Sinfónica Nacional, la creación de su Programa Juvenil y el fortalecimiento de la Escuela de Artes Musicales de la UCR, se gestó una transformación en el panorama musical de Costa Rica. La Orquesta Sinfónica, reconstituida con jóvenes músicos profesionales, obtuvo el reconocimiento de un público creciente y amplió el número de sus presentaciones, incluyendo conciertos de extensión,

principalmente en templos católicos fuera de la capital. Por otro lado, en el Programa Juvenil se gestó una generación de músicos que hoy no sólo conforman la Orquesta Sinfónica y numerosos grupos de música de cámara, sino que han vigorizado a otras agrupaciones como las propias bandas nacionales, e incluso a conjuntos de jazz y otros géneros de música popular de mucho mérito. Finalmente, la Escuela de Artes Musicales de la UCR es un centro de enseñanza de referencia en Centroamérica y posee sedes en varias ciudades del país. A esto se suma, más recientemente, la evolución positiva de la Escuela de Música de la UNA.

En síntesis, la oferta de música académica en Costa Rica es amplia y variada, teniendo en cuenta las restricciones del país como mercado musical capaz de retribuir el trabajo de estos profesionales. A pesar de que el público melómano es relativamente numeroso, existe el riesgo de una sobreoferta que incluso propicie algún grado de emigración de talentos. En este campo, como

en el del teatro, Costa Rica carece de escenarios apropiados fuera de la ciudad capital, donde se puede presumir que hay una demanda reprimida, y por lo tanto, un déficit de equidad en el acceso a esta música.

La danza contemporánea tiene en Costa Rica mayor importancia que el ballet clásico, aunque este nunca ha estado del todo ausente. Los esfuerzos pioneros de la década de 1960⁴⁴ se vieron potenciados sustancialmente con la creación posterior de la Danza Universitaria de la UCR, de la Compañía Nacional de Danza y de la Escuela de Danza de la UNA. Paralelamente han surgido numerosos grupos independientes, algunos de larga trayectoria, como Danza Abend, y otros de vigorosa proyección nacional e internacional como Diquis Tiquis. Hoy la oferta de espectáculos de danza es considerable. En el año 2002 se estrenaron 25 coreografías y desde 1984 se realiza el Festival Nacional de Coreógrafos. Una investigación realizada en el 2001 por el MCJD indica que el público de la danza es más asiduo que el del teatro: de un total de 366 asistentes a espectáculos escénicos, el 32% afirmó asistir una vez al mes a espectáculos coreográficos, mientras que el 30% dijo acudir al teatro cuatro veces al año. Al igual que en el resto de las artes escénicas, la falta de espacios apropiados fuera de la región metropolitana es un importante obstáculo a la equidad en el acceso al arte de la danza.

El desarrollo de la danza en el país ha tenido una derivación interesante: a partir de la fundación de la escuela de baile popular Merecumbé, a inicios de la década de los noventa, han proliferado escuelas similares en las que miles de personas aprenden y practican formas de baile popular. Sólo en esta academia (que posee 12 locales en las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago) se han inscrito más de 80.000 personas desde su fundación en 1991.

En las artes plásticas se repite en gran medida el patrón territorial observado en las artes escénicas: una oferta concentrada y relativamente abundante en San José, y una notable ausencia de opciones fuera de la capital. El país carece de colecciones significativas de arte internacional, pero el Estado posee un considerable acervo de arte costarricense, tanto en las colecciones del museo creado para ese fin (MAC), como en las de otras instituciones públicas, como los bancos y la CCSS. También existe una variedad de espacios para exposiciones temporales: el Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, la Galería Nacional del Centro Costarricense de la Ciencia y la Cultura, el Museo Calderón Guardia, el propio

Museo de Arte Costarricense y numerosas galerías pequeñas, públicas y privadas. Durante las décadas de los setenta y los ochenta el auspicio estatal de exposiciones antológicas, premios y salones nacionales permitió el reconocimiento público de un notable contingente de artistas. Esto, a su vez, generó interés en las artes plásticas por parte del sector privado, bajo cuyo patrocinio se realizan bienales y concursos. En las últimas tres décadas del siglo XX surgió en el país un mercado artístico considerable. Todo esto, como se ha reiterado, se restringe en gran medida a la ciudad de San José. Aunque ocasionalmente tienen lugar exposiciones itinerantes, no se cuenta con espacios apropiados para la exhibición de obras artísticas fuera de la ciudad capital.

La difusión de la literatura se realiza en condiciones muy distintas de las del resto de las artes. Su vehículo es el libro, que por naturaleza es más ubicuo y accesible que otros medios artísticos. Puesto que en este primer acercamiento se analiza el acceso a la oferta artística nacional, el énfasis recae en la difusión de la literatura costarricense. En este campo el Estado se hizo presente desde mucho antes de la fundación del MCJD, por medio del sistema educativo nacional y de la Editorial Costa Rica, creada por ley en 1959. Esta empresa tiene la particularidad de que, pese a recibir subsidios estatales, está regida en última instancia por la Asociación de Autores de Obras Literarias, Técnicas y Científicas de Costa Rica, de acuerdo con los términos de su propia ley de creación. Las editoriales de las universidades públicas se han sumado en los últimos años a la difusión de la literatura nacional, así como algunas editoriales privadas. El cuadro 2.25 muestra la producción editorial literaria en los años 2001 y 2002. Como puede verse, en este último año fueron publicados 236 títulos, para un total de 297.510 ejemplares, con un promedio de 1.260 ejemplares por edición. Entre los años 2001 y 2002 se observan aumentos notables en narrativa y poesía.

Dado que los libros no pagan impuestos, su precio está determinado en gran medida por los costos de producción, distribución y venta. Por eso, el precio de los libros en ediciones de bajo tiraje resulta relativamente alto, lo cual crea dificultades de acceso a ellos para gran parte de la población. Esto podría subsanarse a través de suficientes bibliotecas escolares, colegiales y públicas, dotadas de un acervo básico de literatura nacional. Lamentablemente, ese no es el caso en la actualidad. En cuanto a bibliotecas públicas, en todo el país sólo existen 57, para un promedio

CUADRO 2.25

Producción editorial literaria. 2001-2002

Géneros	Títulos			Ejemplares			Tiraje promedio		
	2001	2002	Total	2001	2002	Total	2001	2002	Total
Total	84	236	320	62.020	297.510	359.530	738,3	1.260,6	1.123,5
Ensayo	4	11	15	4.000	6.800	10.800	1.000,0	618,2	720,0
Epistolarios	0	22	22	0	40.310	40.310		1.832,3	1.832,3
Literatura	1	15	16	120	25.500	25.620	120,0	1.700,0	1.601,3
Literatura infantil y juvenil	6	1	7	3.500	1000	4500	583,3	1.000,0	642,9
Narrativa	23	105	128	33.350	155.400	188.750	1.450,0	1.480,0	1.474,6
Poesía	47	74	121	17.550	50.500	68.050	373,4	682,4	562,4
Prosa satírica y humor	1		1						
Teatro	2	8	10	3.500	18.000	21.500	1.750,0	2.250,0	2.150,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la oficina de ISBM de Costa Rica.

de 6,2 por cada cien mil habitantes en edad escolar, promedio que, de modo interesante, se duplica en la provincia de Guanacaste. A diferencia de lo que ocurre con otras expresiones artísticas, la literatura no cuenta con un órgano estatal especializado en su difusión. La Editorial Costa Rica agota sus tareas en la edición y distribución de libros. No existe un instituto del libro u organización similar que se dedique a promover la difusión de las obras de las y los autores nacionales.

La producción audiovisual costarricense con carácter artístico es todavía incipiente. Aparte de algunos esfuerzos aislados (notablemente el filme *El Retorno*, producido en la década de los treinta) su gestación se inicia con la creación del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica del MCJD, en 1973. Al comienzo este Centro se dedicó a la producción de documentales, en los cuales hicieron sus primeras armas cineastas que luego ampliaron su trabajo, principalmente en el campo de la publicidad, pero con incursiones ocasionales en la ficción artística. Otros directores se formaron esencialmente en el campo publicitario, y algunos han realizado estudios en escuelas de cine del exterior. Los documentales del Centro de Cine alcanzaron amplia difusión en los años setenta, gracias a transmisiones en cadena nacional de televisión. Una vez que desapareció esa práctica, las posibilidades de acceso a la producción audiovisual costarricense de carácter artístico han sido mucho más restringidas. Excepciones notables han sido las transmisiones por televisión, con altos índices de audiencia, de algunas series de producción nacional como *San Buenaventura*, *El Barrio* y *La Pensión*.

En 1992 el Centro Cultural Español dio origen a una Muestra Nacional de Cine y Video, que desde 1994 cuenta con el auspicio del Centro de Cine. En sus primeros diez años la Muestra estrenó 426 obras, tanto aficionadas como profesionales, en los géneros de ficción, documental y videocreación, y en formatos de cine, video y multimedia. Esta actividad se realiza una vez al año en cines de la capital, con gran asistencia de público.

Por otra parte, la producción de largometrajes de ficción se ha intensificado en los últimos años, en general como resultado de iniciativas independientes, sin apoyo estatal en la producción ni en la difusión. Debido a la intensa competencia del cine comercial internacional, las películas costarricenses encuentran pocas posibilidades de proyección. En el caso de las salas de cine se repite también el fenómeno de que la inmensa mayoría se ubica en la ciudad capital, lo cual es una barrera para el acceso equitativo de la población al arte cinematográfico, sea costarricense o extranjero.

De cara a la regionalización de los espacios culturales, desde los años ochenta se establecieron centros para el fomento de la cultura. De los 32 museos hoy abiertos al público, 31 fueron creados en los últimos veinticinco años y 17 están fuera de San José. En la dimensión local existen 34 casas o centros de cultura; casi la tercera parte se ha instalado en edificaciones antiguas, 8 de ellas declaradas patrimonio cultural. Aunque en el 70% de estos centros hay organizaciones culturales regulares, también tienen problemas

por la falta de legislación que los tipifique y encargue a las instancias públicas la tarea de promover y difundir la producción cultural que en ellos se genera.

Otra expresión popular con fuerte arraigo local es la artesanía, que incluye creaciones de valor étnico (como las mascarás borucas), la producción industrial (como los trabajos en madera de Sarchí) y la elaboración semimanual de bisutería y adornos. En el país hay aproximadamente 7.900 artesanos y artesanas, 31 asociaciones gremiales y varias comunidades indígenas que se dedican a la artesanía tradicional, como en el caso de Guaitil. En el 2002 se realizaron tres ferias nacionales de artesanía; además, en general, esta es una forma de arte de fácil acceso para la población en muchos establecimientos comerciales y actividades turísticas o festivas.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos años el gasto público en cultura se ha mantenido en niveles muy bajos. En el período 1990-2002 osciló entre 0,6% y 1,0% del gasto público total y, en términos reales, tiende, con oscilaciones, a decrecer. El gasto per cápita en cultura en el 2002 fue un 34% menor que en 1987. En términos de equidad, este gasto es regresivo -se concentra en los deciles más altos de ingresos- aunque no tanto como la distribución de ingresos. Un asunto

importante que debe ser anotado es la creciente participación de empresas privadas, fundaciones, centros culturales e instituciones, en el financiamiento de la oferta artística; el sector privado moviliza recursos para costear producciones y espacios de promoción -y comercialización-, desde bienales, concursos y festivales, hasta procesos que han permitido, en un modelo mixto, la creación del Museo de los Niños, el CENAC y el Museo de Formas y Espacios, por ejemplo.

Un último apunte: en Costa Rica, la fuerza de trabajo que tiene como su principal ocupación alguna actividad artística representa un 0,4% del total de ocupados. Casi la mitad de ellos, un 44,8%, se ubica en el sector independiente. Hay 2,5 hombres por cada mujer y se trata de un grupo profesionalizado: más de un 40% de los trabajadores del arte posee educación superior, mucho más que el promedio general, que es de un 18,5%. En este aspecto juegan un papel fundamental las oportunidades de formación artística que ofrece el país. Además de los colegios e instituciones particulares con ese énfasis, de 1996 a 2002 se otorgaron 1.365 títulos en las distintas ramas de las artes (272 en el 2002), con el concurso mayoritario de las universidades públicas (86,2%), y una creciente participación de los centros privados de educación superior.

Más detalle sobre oferta artística y la producción cultural en el 2002,

consúltese el trabajo elaborado por Sergio Villena y Carlos Cortés, "Producción cultural en Costa Rica en el año 2002", en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Notas

1 Varios estudios internacionales han aproximado cuantitativamente el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, controlando algunas otras variables importantes, entre ellas la desigualdad en la distribución del ingreso. Uno de esos estudios es el de Epaulard (2003), recientemente publicado, en el que, luego de analizar 47 episodios de crecimiento económico y 52 episodios de decrecimiento en economías en desarrollo y en transición, se comprobó empíricamente que a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

2 El índice Theil tiene como límite inferior $LN(1)=0$ y como límite superior $LN(n)$. Si la distribución es totalmente igualitaria, el ingreso total estará repartido en n partes iguales, en donde $y=(1/n)$, esto implica que $y_1=y_2=\dots=y_n$, entonces $ny=n(1/n)=1$. Esto implica entonces que Theil $T=0$, porque el $LN(1)=0$. Si la desigualdad es completa quiere decir que todo el ingreso pertenece a un solo individuo. Si se supone que ese individuo es n , entonces $y_1=y_2=\dots=y_{n-1}=0$ y $y_n=1$. Esto implica, entonces, que $T=LN(n)$. Grubb y Wilson (1992) consideran que esto es una buena propiedad, ya que una sociedad conformada por 1.000 personas, en donde una de ellas tiene todo el ingreso, es más desigual que una sociedad de dos personas en la cual una de ellas tiene la totalidad del ingreso.

3 Un indicador útil se calcula dividiendo la desigualdad "entre" grupos total entre la desigualdad total. Mientras más se incremente este coeficiente, mayor es el poder explicativo de la variable analizada, producto de que los salarios promedio de los grupos que la componen tienen los mayores niveles de dispersión entre sí, o sea, son más desiguales y así contribuyen más a la desigualdad total.

4 Para el cálculo de la pobreza vista como insuficiencia de ingresos se excluyen aquellos hogares que durante el proceso de la encuesta: i) no suministraron información de ingresos ("ingreso ignorado"), o ii) se declararon sin ingresos ("ingreso cero"), aduciendo situaciones coyunturales (cambio de trabajo, espera el inicio del pago de pensión, etc.). El porcentaje de hogares en esta situación es variable, con un promedio de 17,7% para 1990-2002 (INEC, 2002b). Según una estimación propia del consultor (Sauma, 2003), si a esos hogares se les imputaran ingresos según las características personales y ocupacionales en el caso de los ingresos laborales, y a las personales en el caso de otros ingresos, solamente un 18,8% de los hogares con ingreso cero o ignorado sería pobre (un 17,9% de las personas que en ellos residen). Aquí estos porcentajes han sido utilizados para estimar el número total de hogares y personas pobres.

5 Para más detalle sobre el SIPO, véase Proyecto Estado de la Nación, 2001.

6 El método de línea de pobreza se basa en el costo de la canasta básica. Si el ingreso familiar per cápita es menor al costo de la canasta alimentaria, la familia estará en situación de pobreza extrema o indigencia. Si supera el costo de las necesidades alimentarias, pero no el costo de la canasta completa, se encontrará en una situación de pobreza básica (IMAS, 2002).

7 El puntaje es un índice complejo que resume la condición socioeconómica de una familia, por medio de la ponderación de un conjunto de variables de la ficha de información social (FIS), en un proceso de agregación que involucra índices parciales en vivienda, ocupación, educación, patrimonio e ingreso. Los parámetros de la estimación del puntaje varían entre las zonas urbana y rural (IMAS, 2002).

8 La primera medición se incluyó en el Quinto Informe, pero en el Sexto se realizaron algunos ajustes en las definiciones y en la fórmula de cálculo, que se continúan utilizando en el presente Informe.

9 En los Informes Cuarto y Octavo se incluyó un análisis de calidad del empleo desde el punto de vista de la precariedad laboral, considerando como empleos precarios aquellos clandestinos o desprotegidos (aproximados por la cobertura del seguro social); el empleo a tiempo parcial (o sea, el subempleo visible); el empleo temporal o contratado por períodos definidos, y el empleo asalariado fraudulento (difícil de medir, pero aproximado parcialmente con el subempleo invisible). En otros Informes se ha hecho referencia al sector informal, pretendiendo abarcar aquel conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) y, por lo tanto, una reducida relación capital/trabajo. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos) y generalmente se agrega el servicio doméstico. Cuando se utiliza esta clasificación, los empleos no agropecuarios se dividen en formales e informales, y al empleo agropecuario, dadas sus características particulares, le corresponde una categoría independiente.

10 En 2002, el promedio de ocupados por hogar fue 1,6, pero el 43,8% de los hogares solamente contaba con un ocupado, y en el 60,3% de los hogares con dos ocupados, ambos lo estaban en el mismo sector. Dado que los hogares con dos ocupados representaban un 31,3% del total, se desprende que al menos en un 62,7% de los hogares los ocupados están en el mismo sector, lo cual sustenta la correspondencia planteada.

11 Debe señalarse que la Encuesta de Hogares capta el lugar de residencia de los ocupados y no el lugar donde trabajan. Sin embargo, a este nivel de análisis (regional) se espera que las diferencias entre ambas dimensiones espaciales no sean significativas. En segundo lugar, el análisis se realiza para 1990 y 2002, o sea, dejando de lado los años intermedios, para simplificar la presentación de los datos y la interpretación de los resultados.

12 En la Encuesta de Hogares del año 2002 se incluyó un módulo especial sobre trabajo infantil y adolescente, por medio del cual se investigaron a profundidad aspectos relacionados con la inserción laboral de este sector de la población. Aunque la información fue publicada y difundida por diferentes medios, este documento se basa fundamentalmente en el Censo del 2000, porque permite hacer la desagregación geográfica y de grupos ocupacionales requerida para la investigación (véase INEC et al, 2003; además pueden realizarse procesamientos en línea desde la página del INEC: www.inec.go.cr).

13 El número de años que en promedio puede esperar vivir una persona si durante toda su vida se mantuvieran las condiciones de mortalidad por edad imperantes en el momento de su nacimiento.

14 El procesamiento para el año 2002 fue elaboración propia a partir de los datos disponibles en el CCP: <http://censos.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/login.pl>

15 El IAFA inició en 1990 el proyecto de investigación "Estudio Nacional sobre Consumo de Drogas", que viene realizando una encuesta nacional cada cinco años. Mediante un estudio transversal repetido, se ha logrado establecer la naturaleza y las características de la demanda de drogas durante la década de los noventa. El estudio permite analizar la información sobre las características del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas en la población. La muestra del estudio del año 2000-2001 fue de 4.588 personas de entre 12 y 70 años de edad que tenían al menos un año de residencia en una vivienda.

16 La investigación "Caracterización de los hábitos alimentarios de la población escolar de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM)" fue de tipo descriptivo y transversal, y se llevó a cabo en 1.267 escolares de 7 a 12 años de edad de ambos sexos (49,9% entre 7-9 años y 50,3% de 10-12 años), matriculados en 26 escuelas de la GAM (69% urbanas y 31% rurales). Este estudio fue presentado en el taller "Calidad de la dieta de la población escolar y adolescente: un tema latente", realizado por el INCIENSA el 30 de agosto de 2002 (INCIENSA, 2003).

17 No incluye la PEA no remunerada ni la que busca trabajo por primera vez.

18 Estas estimaciones se elaboraron con base en información de la Dirección de Compra de Servicios de Salud de la CCSS.

19 Tal como se mencionó en la edición anterior de este Informe, con la aprobación de la Ley 7852, del 30 de noviembre de 1998, Ley de Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Institución inició un proceso de profundización en su plan de transformar el modelo de asignación de recursos. Uno de los principales objetivos que se busca con este proceso de desconcentración es que los hospitales y clínicas logren mayor autonomía en la gestión presupuestaria, la contratación administrativa y el manejo de los recursos humanos. El mecanismo que la Ley prevé para formalizar el otorgamiento de mayor autonomía es la personalidad jurídica instrumental, que queda sujeta a la suscripción y vigencia del compromiso de gestión.

20 Se diseñó un formulario de encuesta para auto-llenado por los participantes (directores, administradores, jefes de servicios). La respuesta era voluntaria y el 75% de los centros envió la suya. En total se distribuyó la encuesta en 33 establecimientos desconcentrados y fue contestada por 25: 11 hospitales, 3 clínicas y 11 áreas de salud, para un total de 434 encuestas realizadas.

21 La Contraloría concluyó que "la institución dejó desprotegidos a sus pacientes y los sometió a riesgos innecesarios" (CGR, 2002).

22 Aunque no existe consenso en el ámbito de los sistemas y servicios de salud, se suele aceptar que la calidad tiene dos grandes dimensiones que están relacionadas, aunque son diferentes: la calidad técnica, que desde la perspectiva de los prestadores busca garantizar la seguridad, efectividad y utilidad de las acciones en pro de la salud, así como la atención oportuna, eficaz y segura de los usuarios de los servicios; y la calidad percibida por los propios usuarios, que toma en cuenta las condiciones materiales, psicológicas, administrativas y éticas en que dichas acciones se desarrollan.

23 Los resultados se clasifican mediante la siguiente escala: 90% o más: excelente; 80%-89,9%: satisfactorio; 60%-79,9%: regular; 50%-59,9%: deficiente y 49,9% o menos: muy deficiente.

24 Cada trimestre, la Dirección de Contralorías de la CCSS reporta un perfil de las quejas atendidas en las contralorías de servicios. En el 2001 (año en que se inició la base de datos) estaban incluidos 13 establecimientos de salud y para el primer trimestre del 2003 se incrementó a 94 el número de establecimientos que reportan quejas, por lo que los datos no son comparables, dadas las diferencias en la totalidad de asuntos atendidos por año. Para registrar las quejas se cuenta con un sistema que incluye información desde la fuente primaria, fechas de reporte, tipos de reporte y usuarios finales. El sistema se activa en el momento en que un usuario presenta la queja a nivel local, en cualquiera de las contralorías de servicios de la CCSS.

25 Se refiere a las denuncias que vulneran los siguientes derechos específicos: derecho a la salud, a un ambiente sano, a la seguridad social y a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Incluye a centros hospitalarios, clínicas, EBASIS, CCSS, IAFA y MINSA.

26 Además de este cambio, ahora en el numerador se considera dentro de un grado, ciclo o nivel, según corresponda, a toda la población matriculada con las edades que oficialmente se debe tener para cursar ese grado, ciclo o nivel, pero en el denominador sólo se contempla a la población que idóneamente tiene la edad para el grado, ciclo o nivel. En las estimaciones anteriores la población considerada era un promedio simple de las poblaciones con edades de referencia. Pese a este cambio, los nuevos valores no modifican sustancialmente el nivel y se mantiene la tendencia en los valores.

27 Entre estas modalidades pueden mencionarse la educación abierta del MEP, los institutos profesionales y de educación comunitaria (IPEC), los centros integrados de educación de jóvenes y adultos (CINDEA) y el programa "Nuevas Oportunidades", además de la telesecundaria.

28 La tasa de idoneidad como valor agregado sí refleja que toda la población de interés asiste al grado que le corresponde, mientras que la tasa neta como valor agregado no lo hace, por lo que no es válido obtener este último indicador por grado.

29 La estimación equivale a una tasa bruta de escolaridad.

30 No se cuenta con información de la matrícula anual en las universidades privadas.

31 La estimación del costo directo de la repitencia en primaria para el año 2002, se calcula basado en el total de repitentes en dicho nivel (40.283 estudiantes) multiplicado por el costo promedio directo por estudiante en primaria (presupuesto anual del MEP en primaria entre la matrícula total). Esta estimación forma parte de una investigación que lleva a cabo el MEP, con el apoyo de la Asociación Amigos del Aprendizaje (ADA) y la Facultad de Educación de la Universidad de Harvard. Durante dos años, se dará seguimiento a 257 niños y niñas desde que inician la educación preescolar, hasta que terminen el primer grado, utilizando evaluaciones estandarizadas a nivel internacional, sobre destrezas de lectura.

32 Estos porcentajes no son comparables con años anteriores, cuando los porcentajes de aprobación de las pruebas eran bastante inferiores porque estas podían ser realizadas por todos los estudiantes. A partir del 2002, en primaria, y del 2001 en secundaria, se impusieron restricciones para la realización de las pruebas en la convocatoria ordinaria. Por ejemplo, en primaria, para el 2001, la aprobación de la prueba de sexto grado en Matemáticas fue únicamente del 66,5%, frente al 93,4% del 2002.

33 El tiempo estipulado es 6 años para primaria, 5 años para secundaria académica y 6 años para secundaria técnica. En secundaria se consideran los porcentajes de académica y técnica.

34 Este patrón es consistente con el observado para el año 1995 en el *Segundo Informe del Estado de la Nación*.

35 Estos datos son consistentes con el fenómeno señalado por medio del índice de Theil en este mismo capítulo, en cuanto a la relación entre el nivel educativo y la disparidad salarial en el país.

36 Compárese el mapa 2.2 con el presentado en Proyecto Estado de la Nación, 2002, p.101.

37 Como educación superior se consideran los colegios universitarios y las universidades estatales, aunque el mayor monto del presupuesto es para estas últimas.

38 La encuesta se basa en la percepción de los directores sobre las condiciones y la disponibilidad de aulas, mobiliarios, servicios de apoyo y recurso docente, entre otros factores.

39 La Fundación Omar Dengo realiza esta clasificación siguiendo las definiciones del INEC, de la siguiente forma: urbano, si el 75% o más de la población se ubica en lugares urbanos; mixto, si entre el 25% y el 75% de la población se ubica en lugares urbanos, y rural, si 25% o menos de la población se ubica en lugares urbanos.

40 Las operadoras de pensiones complementarias (OPC) son entidades de carácter privado que fueron creadas para administrar las cuentas de capitalización individual. Los fondos administrados por las operadoras incluyen el régimen voluntario de pensiones complementarias, el régimen obligatorio de pensiones complementarias, los fondos de capitalización laboral y el ahorro voluntario.

41 Cabe señalar que el término inversión social se utiliza como sinónimo de gasto social, bajo la óptica de que el gasto en el mejoramiento de las capacidades y de la calidad de vida de las personas es, en realidad, una inversión. Desde una perspectiva más limitada del enfoque económico del capital humano, podría considerarse que sólo el gasto social que va dirigido a mejorar, mantener y proteger las capacidades humanas sería una inversión y, por lo tanto, algunos gastos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas, pero no sus capacidades, podrían considerarse solo como un gasto.

42 Esta prioridad fiscal está sobrevalorada al incorporar la inversión social, componente de gasto que no corresponde al Gobierno General y al no contemplar consolidaciones entre funciones. La inversión social reportada por la STAP para el año 2002, estableciendo consolidaciones entre funciones, asciende a 1.144.000 millones de colones, lo que representa un 19% del PIB y el 72% del gasto del Gobierno General.

43 Para el año 2002 la STAP consolidó las cifras de gasto público, tanto por función como entre funciones. Esto no se hacía para los años previos, con lo que se incurría en una sobreestimación de la inversión social. Si se consideran las cifras publicadas por la STAP para el 2002, la inversión social global habría crecido solo un 1,3% durante el último año y se habría contraído en términos per cápita.

44 Entre los que destacan los de la coreógrafa Mireya Barboza.

CAPÍTULO
2

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Nora Garita.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos para la elaboración del texto los siguientes estudios: “Factores que influyen sobre la inequidad salarial en Costa Rica”, de Juan Manuel Baldares; “Violencia contra las mujeres en Costa Rica”, de Ana Carcedo; “Producción cultural en Costa Rica en el 2002”, de Carlos Cortes y Sergio Villena; “Opinión experta acerca del estado de Costa Rica en vivienda y de desarrollo urbano”, de Manuel Morales, de FUPROVI; “Educación y conocimiento en Costa Rica: desafíos para avanzar hacia una política de Estado”, de Ronald Mora y Pilar Ramos; “Mortalidad por las cinco causas más frecuentes en grupos de población: 1990-2001”, de Guido Miranda, con base en datos del INEC; “Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza”, de Pablo Sauma; “Costa Rica: magnitud y características del trabajo infantil y adolescente según el IX Censo de población y V de vivienda”, de Pilar Ramos, IPEC-OIT y Estado de la Nación; “La calidad de los servicios de salud en Costa Rica”, de Ronald Alfaro; “La demografía en el 2002”, presentación de Luis Rosero Bixby; “La inversión social pública en Costa Rica”, de Juan Diego Trejos; “Entre el norte y el sur: migración Nicaragua-Costa Rica-Estados Unidos”, de Juan Carlos Vargas y “La repitencia escolar y su relación con las dificultades en la lectura”, de Andrea Rolla de San Francisco, Melissa Arias y Renata Villers. **Colaboraron como asistentes de investigación** Manuel Chacón, Sindy Mora y Bernardo Trejos.

Un agradecimiento especial por sus comentarios en el tema de producción cultural merecen Adriana Collado, María Laura Elizalde, Manuel Monestel y Dora Sequeira. Se agradece por sus observaciones y apoyo en información a Amalia Chaverri, Rafael Cuevas, Sylvie Durán, Ileana González y Pilar Herrero. También se agradece los comentarios de Olga Goldenberg en el tema de violencia contra la mujer, a Carmen González y Eloisa Ulibarri de FUPROVI por su apoyo en el tema de vivienda y a Eliécer Ramírez y Carmen Campos, del Ministerio de Educación.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 2 de julio (Salud), 13 de marzo y 11 de agosto (Cultura), 10 de junio y 4 de agosto (Equidad e integración social). En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rodrigo Aguilar, Ronald Alfaro, Patricia Allen, Helio Alvarado, Juan Manuel Baldares, Manuel Barahona, Geovanny Barboza, Jorge A. Barquero, Dixie Brenes, Eduardo Brenes, Marta Campos, Alcira Castillo, Jacqueline Castillo, Zaida Castro, Manuel Chacón, Freddy Chavarría, Amalia Chaverri, Jorge Chávez, Warner Chávez, Luisa Chinchilla, Adriana Collado, Juan Manuel Cordero, Carlos Cortés, Cecilia Dobles, Alexandra De Simone, Sylvie Durán, María Laura Elizalde, Helio Fallas, Ramiro Fonseca, Nora Garita, Olga Goldenberg, Ileana González, Miguel Gómez, Milena Grillo, Joyce Guido, Pilar Herrero, Mariela Hernández, Barbara Holst, Emma Lizano, Juliana Martínez, Javier Masis, Guido Miranda, Manuel Monestel, Eduardo Monge, Humberto Montiel, Ronald Mora, Sindy Mora, Manuel Morales, Daniel Morgan, Vilma Pernudi, Juan Pablo Pérez, Alberto Quiñónez, Priscila Quirós, Pilar Ramos, Katia Rodríguez, Luis Rosero, Irma Sandoval, Marlene Sandoval, Javier Santacruz, Pablo Sauma, Eddy Segura, Dora María Sequeira, Marcia Silva, Miguel Sobrado, Elizabeth Solano, Bernardo Trejos, Juan Diego Trejos, Adrián Vargas, Alexis Vargas, Juan Carlos Vargas, Jesper Venema, Renata Villers, Sergio Villena, Ana Victoria Zapata, Magda Zavala, Fernando Zumbado y Xinia Zúñiga.

La edición técnica del capítulo fue realizada por Marcela Román, Isabel Román, Natalia Morales, Pilar Ramos y Arodys Robles.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez con el apoyo de Natalia Morales y Leonardo Merino.

Por su apoyo financiero para la realización de estudios específicos que sirvieron de insumos para la elaboración de este capítulo se agradece a la Fundación Friedrich Eberth, al Proyecto IPEC-OIT Costa Rica, a la OMS/OPS y al Fondo de Población (FNUAP) y a la Fundación Avina.

