

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL”

En el año 2005 Costa Rica se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna. Esto se debió a la caída de los ingresos de los ocupados, así como a la disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares y las personas. El primero de estos fenómenos es producto del deterioro de la estabilidad de la economía, afectada a su vez por el aumento de la inflación y el incremento del número de personas ocupadas en trabajos de baja productividad, en tanto que la erosión del ingreso social es el resultado de políticas públicas restrictivas orientadas a sostener la estabilidad en un marco de severa insuficiencia fiscal. Este desempeño desfavorable para el desarrollo humano tiene lugar, además, en una sociedad que en los últimos años vio crecer la desigualdad social, tal como indican los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos realizada en el 2004.

La economía no está generando oportunidades crecientes para la mayoría y además, ante una difícil coyuntura en la Hacienda Pública, las políticas de contención de la inversión castigan fuertemente los programas sociales, con lo que se lesionan los mecanismos de traslado directo de recursos a los más pobres y se acrecientan las dificultades del Estado para cerrar las brechas que se han venido acumulando entre regiones y grupos de edad, así como entre los géneros.

RESUMEN DE HALLAZGOS

Por tercer año caen el ingreso promedio de los ocupados y el ingreso social

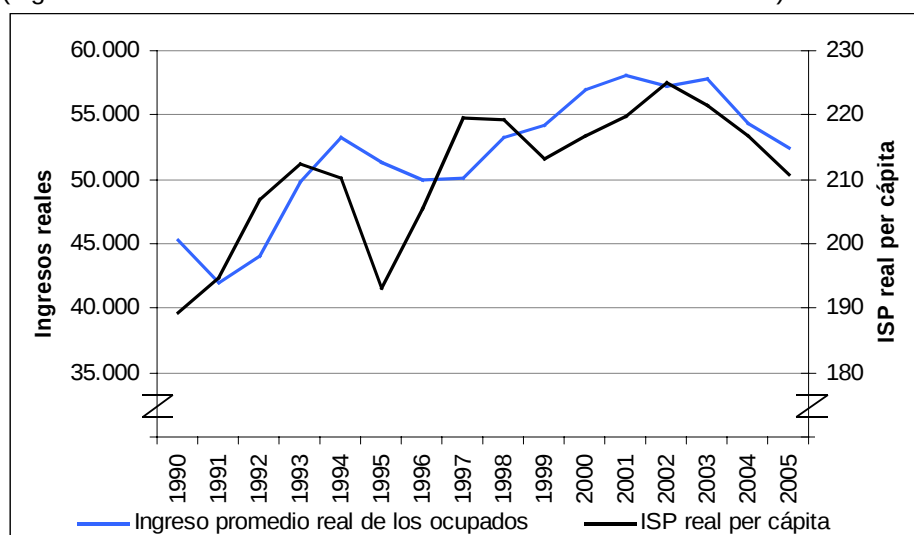
En materia de igualdad de oportunidades, los avances del 2005 fueron escasos. Como se mencionó, el país se alejó de la aspiración de que las personas puedan aumentar sus ingresos para llevar una vida digna, ya que por tercer año consecutivo la remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) cayó en términos reales, esta vez en un 3,7% con respecto al año anterior (en el 2004 se había reducido en 5,8% en relación con el 2003). Por sector de ocupación la caída se dio en todos los sectores, principalmente en el informal (5,4%). A esta tendencia se agrega la disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares y a las personas, que en términos per cápita acumula una contracción real de 6,3% en los últimos tres años.

El *Décimo Informe Estado de la Nación* documentó que la inversión social pública (ISP) de los años noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso, no cambiando su dirección pero sí disminuyendo su intensidad, cumpliendo así un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. No obstante, en el 2005 la ISP per cápita mostró una contracción real por tercer año consecutivo, asociada a las crecientes restricciones fiscales, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esta inversión. En el último quinquenio, los recursos disponibles para financiar sanamente los gastos sociales con los ingresos tributarios se redujeron desde un 9% del PIB, hasta algo menos del 7%.

Gráfico 2.5

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

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



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

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 103 con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

La desigualdad creció en los últimos 16 años y se acerca a la de otras naciones latinoamericanas

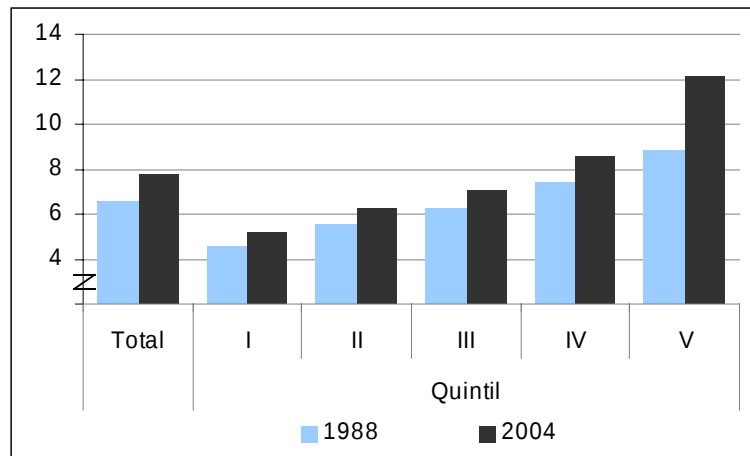
Recientemente el INEC dio a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) que se efectuó en el 2004, luego de dieciséis años de no realizarse este tipo de medición. De acuerdo con esa fuente, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, pasó de 0,358 a 0,475 entre 1988 y 2004. Esto significa que Costa Rica pasó de tener niveles de desigualdad cercanos a los de países europeos, a rangos más cercanos a los de otras naciones latinoamericanas que destacan entre las más desiguales del mundo.

En el lapso de dieciséis años transcurridos entre las ENIG de 1988 y 2004, el aumento de la brecha de ingresos entre pobres y ricos se expresa por el deterioro que experimentaron los pobres, pues la tasa promedio de crecimiento de sus ingresos sufrió una caída de casi un 1% real por año, mientras que la de los ricos tuvo un incremento de poco más de 3% anual en el mismo período. Esto se explica principalmente por los siguientes factores:

- La brecha en la escolaridad promedio de las personas de 15 años o más se duplicó entre los extremos del ingreso: 5,2 años en el primer quintil *versus* 12,1 años en el quinto quintil, tal como muestra el gráfico.
- El número promedio de personas por hogar es más bajo en el quinto quintil (2,9) que en el primero (4,4). En cuanto al número de perceptores de ingreso por hogar, mientras en el quintil más pobre el 41,9% de los hogares tiene solo uno, en el quintil de mayores ingresos esa relación baja al 32,9%.

Gráfico 2.10

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



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág.109, con información de la ENIG, INEC.

- Otro elemento importante fue el crecimiento de los hogares con jefatura femenina en el quintil más pobre, que no fue acompañado por mayores ingresos, ya que estos se redujeron en 1,7%. En cambio, en el quintil más rico el crecimiento de la jefatura femenina fue menor y sí se registró un aumento en el ingreso (54,1%).

Las mediciones de corto plazo obtenidas con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), si bien muestran oscilaciones de un año a otro, reafirman esta tendencia de largo plazo y ofrecen evidencia de un empobrecimiento de las capas medias de ingreso. En los últimos años (2001-2005), la medición de la desigualdad con este instrumento reporta una mejora que, lejos de ser una buena noticia, expresa que el deterioro general de ingresos está alcanzando a los sectores profesionales medios (décimo decil captado por la EHPM), de tal forma que las brechas se están cerrando, pues los ingresos de estos grupos tienden a decaer y ser más cercanos a los rangos más bajos.

La pobreza sigue estancada y se destinan menos recursos a los sectores más pobres: FODESAF no recibió dinero alguno por transferencia del impuesto de ventas

La reducción de la inversión social se materializó en acciones concretas que afectaron gastos en salud y vivienda, y que tuvieron repercusiones críticas en el caso de los recursos que el FODESAF destina a la atención de los sectores más pobres de la población. Por primera vez en su historia, en el 2005 este Fondo no recibió dinero alguno por transferencia del impuesto de ventas.

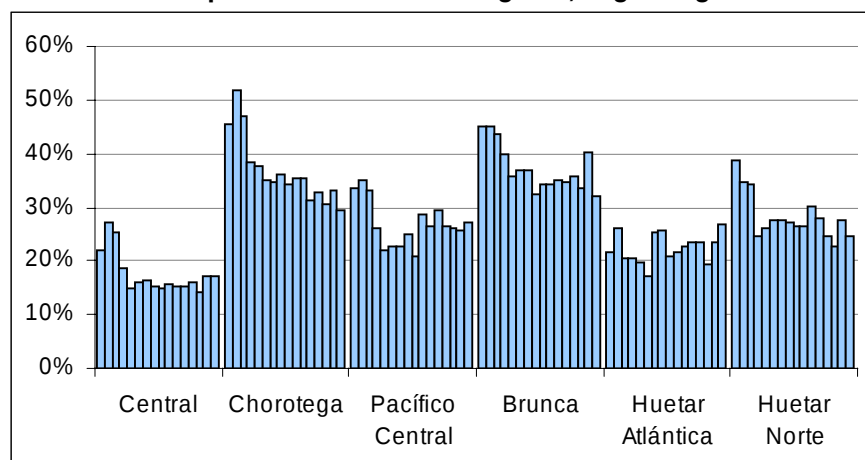
En el 2005 el porcentaje de hogares pobres se mantuvo básicamente igual (pasó de 21,7% a 21,2%). Si a esto se añade la proporción de hogares vulnerables (13,2%), que fue ligeramente superior a la del 2004, el resultado es un total de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad de 34,4%, cifra similar al 34,2% del año previo. Los hogares con jefatura femenina siguen mostrando la mayor incidencia de pobreza, pues superan en 7,1 puntos porcentuales a los hogares con jefatura masculina.

Al considerar una perspectiva temporal mayor, se observa que en el 2005, por segundo año consecutivo, la incidencia de la pobreza urbana registró las mayores tasas desde 1994,

mientras que la rural, luego de alcanzar un máximo en el 2004, recuperó un nivel normal-alto. También en el 2005 la incidencia de la pobreza extrema urbana registró una cifra elevada, la mayor desde 1994 (junto con 1999), en tanto que la rural contabilizó su valor mínimo desde 1994 y 1998. El gráfico adjunto ilustra los altibajos que desde 1990 ha venido mostrando la incidencia de la pobreza por regiones, con disparidades importantes entre ellas; las regiones Brunca y Chorotega siguen manteniendo los niveles más altos, y la Central, aunque exhibe los niveles más bajos, alberga al 52,2% de los hogares pobres del país.

Gráfico 2.13

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



Fuente: Duodécimo Informe Estado de la Nación, pág.111, con datos de la EHPM, INEC.

Los hogares incorporan a nuevos miembros a la fuerza laboral, y así logran percibir más ingresos

Para sortear la situación descrita, las familias incorporaron nuevos miembros a la fuerza laboral, generalmente en empleos de baja calidad. Entre 2004 y 2005, el número de perceptores por hogar pasó de 1,44 a 1,51, lo que ocasionó un aumento en los ingresos de los hogares de un 2,8%, equivalente a un 3,8% en términos per cápita. Esta inserción de más personas al mercado de trabajo permite entender que, pese a la caída de los ingresos por ocupado, los hogares hayan percibido más ingresos. No obstante, la persistencia de los indicadores de pobreza comentados en el apartado anterior sugiere que el aumento en el número de perceptores, por sí solo, no fue suficiente para reducir la vulnerabilidad y que la inserción laboral de los nuevos perceptores no fue en empleos de calidad.

Se incrementó el número de ocupados y creció la importancia relativa de los que trabajan a tiempo parcial

Para el 2005 se reportó un incremento en el número de ocupados, de 1.653.879 a 1.776.903, es decir 123.024 personas más, una cifra considerablemente mayor que la observada en años anteriores. Esto se refleja en el crecimiento de la tasa neta de participación, que alcanzó un 56,8% para ambos sexos; en los hombres creció un 1,4%, mientras que para las mujeres lo hizo en un 9,8%, que representa el aumento más alto de los últimos quince años. La rama de "hogares privados con servicios domésticos" captó una cuarta parte del incremento y una tercera parte se ubicó en la categoría "no calificada".

La importancia relativa de los ocupados de tiempo parcial creció en el 2005, pues del aumento en el número de ocupados uno de cada cinco se desempeñó en actividades de menos de 15

horas y otro de cada cinco en actividades de 15 a 30 horas. Cabe señalar que parte del aumento en el número de personas ocupadas se relaciona con un mejor registro de esta información, sobre todo en lo que concierne al empleo de las mujeres, lo cual pone en evidencia un problema de invisibilización del trabajo femenino.

Las transferencias representan el 21,4% de los ingresos de los hogares más pobres

Un aspecto que llama la atención es el aumento de los ingresos que experimentaron los hogares más pobres por concepto de transferencias de dinero. Según la información captada por la ENIG, esta fuente pasó de representar un 10,4% del total de ingresos en 1988, a un 21,4% en el 2004, para un crecimiento anual promedio de 3,6%.

Pocos avances en el cierre de brechas de género

El análisis de brechas de género muestra pocos cambios en las tendencias generales que se han venido observando. En materia de empleo, en el 2005 una mejor medición del empleo femenino permitió registrar una tasa neta de participación que alcanzó un máximo histórico de 40,4%, aunque esto no necesariamente se tradujo en mejores condiciones de inserción para las mujeres. Así lo evidencia su tasa de subutilización total, que fue 6,5 puntos mayor que la de los hombres, y que muestra un importante aumento en los últimos diez años. Esto, a su vez, se explica por el mayor impacto del desempleo abierto femenino, que ascendió a un 9,6% en el 2005, y el subempleo visible, que se ubicó en 7,5%. En una serie de indicadores clave las brechas entre hombres y mujeres se mantienen y en algunos casos, lejos de disminuir, aumentan (cuadro adjunto).

Cuadro 2.15

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

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

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

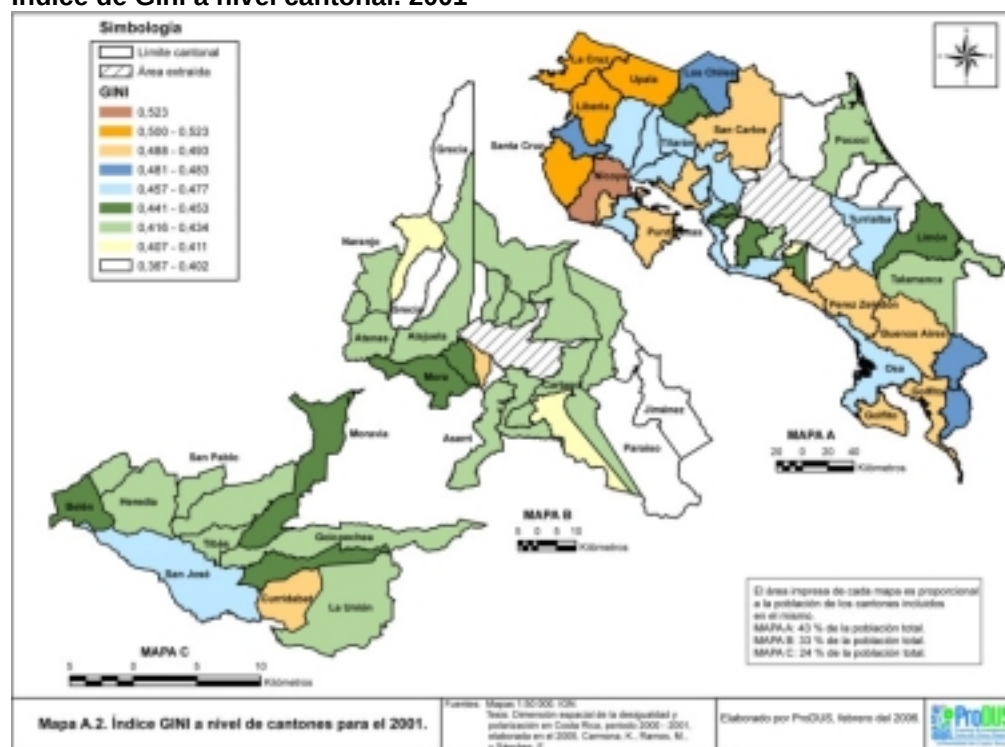
Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 118, con datos de INEC, MEP, Centro Centroamericano de Población (UCR) y BNCR.

Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Reiteradamente el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta grandes desigualdades según zonas geográficas. Esos desequilibrios se asocian a múltiples factores, tales como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera en que se ejecutan las políticas y se asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se realizan, la disponibilidad de recursos naturales y el uso del suelo.

La desigualdad en la distribución del ingreso a escala cantonal refleja esas disparidades. Los mejores coeficientes de Gini (como medida de desigualdad) se ubican en los cantones de Alvarado (0,367), Alajuelita (0,373) y Alfaro Ruiz (0,378) (ver mapa), que se ubican en distintas regiones del país. En contraste, los que ostentan los mayores índices de desigualdad se encuentran de manera predominante en Guanacaste: Nicoya (0,532), La Cruz (0,523), Santa Cruz (0,513) y por último Upala (0,512), un cantón que no pertenece a esta provincia pero que está estrechamente ligado a ella.

Mapa 2.2
Índice de Gini a nivel cantonal. 2001



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 116.

La esperanza de vida sigue mejorando

En el 2005 la esperanza de vida al nacer fue la más alta registrada hasta ahora en Costa Rica: 79,1 años para ambos sexos, 76,9 para los hombres y 81,4 para las mujeres. Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes en el país. El aumento en la esperanza de vida en los últimos cinco años se debe sobre todo a cambios en la mortalidad de las personas mayores de 65 y menores de 89. Por

otro lado, la mortalidad infantil mostró un leve incremento en el 2005, al pasar de 9,25 a 9,78 por mil nacidos vivos, pero fue la segunda más baja en la historia.

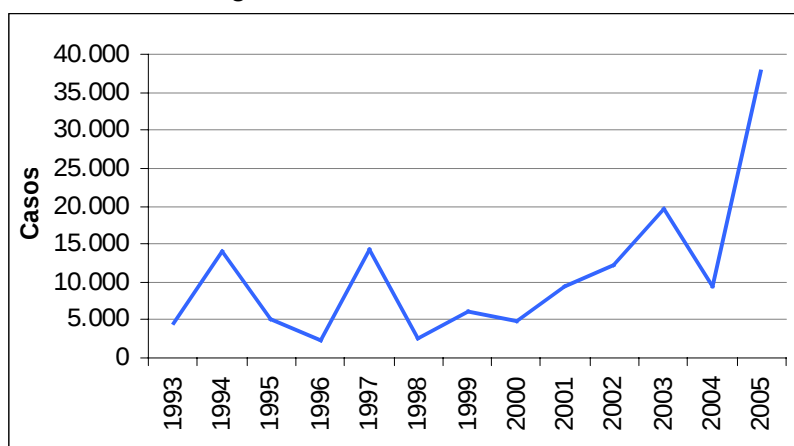
Crece el número de asegurados, tanto en el seguro de salud como en el de pensiones

A diciembre del 2005, los asegurados directos en el seguro de salud ascendían a 1.095.187 personas, un 6,9% más que en 2004. Visto desde la población económicamente activa (PEA), el seguro de salud cubría al 55,0% del total, al 61,0% de la PEA asalariada y a un 45,3% de la no asalariada. En el seguro de pensiones destaca el notable incremento en la cobertura de la PEA no asalariada, de 6,1 puntos entre 2004 y 2005. Estos datos reflejan el esfuerzo que está realizando la CCSS para captar a los trabajadores independientes, como parte de una política institucional para fortalecer la cotización en los seguros de salud y pensiones. Sin embargo, hay grupos de población específicos en los cuales la ampliación de las coberturas es un desafío pendiente; son los casos de las empleadas domésticas, los patronos, los trabajadores independientes, las amas de casa y las personas en condición de pobreza.

Costa Rica presenta la mayor incidencia de dengue de América Latina

No obstante el patrón cíclico de la epidemia del dengue, la incidencia sigue aumentando y las cifras muestran que no ha existido un control que implique una reducción sostenida. En el 2005 se reportaron 37.798 casos, el registro más alto desde que reemergió la enfermedad en 1993, para una tasa de 87 por diez mil habitantes. Este dato ubica a Costa Rica como el país con la tasa de incidencia más alta de América Latina, superando por amplio margen a los dos países que le siguen (Honduras con 25,6 y El Salvador con 22,2. El aumento del 2005 significa que una gran parte del territorio nacional tiene presencia del mosquito transmisor del virus y, por tanto, que los riesgos se han extendido más allá de lo que se puede atender de manera inmediata y con actividades de control localizadas. El desarrollo de una estrategia que incorpore un enfoque integral en el tratamiento del tema es clave para la atención del problema y la reducción de su incidencia.

Gráfico 2.1
Incidencia del dengue



Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 84, con datos de la Unidad Estadística de Vigilancia Epidemiológica, Ministerio de Salud.

En el siglo XXI la desnutrición ha dejado de ser el principal problema nutricional del país, y ha sido sustituido por la obesidad

Diferentes estudios y encuestas evidencian un cambio en el perfil del país en materia de hábitos alimentarios y nutrición. Hoy en día los problemas más frecuentes están asociados a excesos en el consumo de energía (sobre todo grasas y azúcares), lo que genera sobrepeso y obesidad en edades cada vez más tempranas, y afecta ya a adolescentes y escolares, tanto en zonas urbanas como rurales. Esta situación contrasta con la que prevaleció durante el siglo XX, cuando la desnutrición era el principal motivo de preocupación en este ámbito.

Continúan aumentando las coberturas del sistema educativo, pero el promedio de escolaridad avanza lentamente: 1,3 años adicionales desde 1988

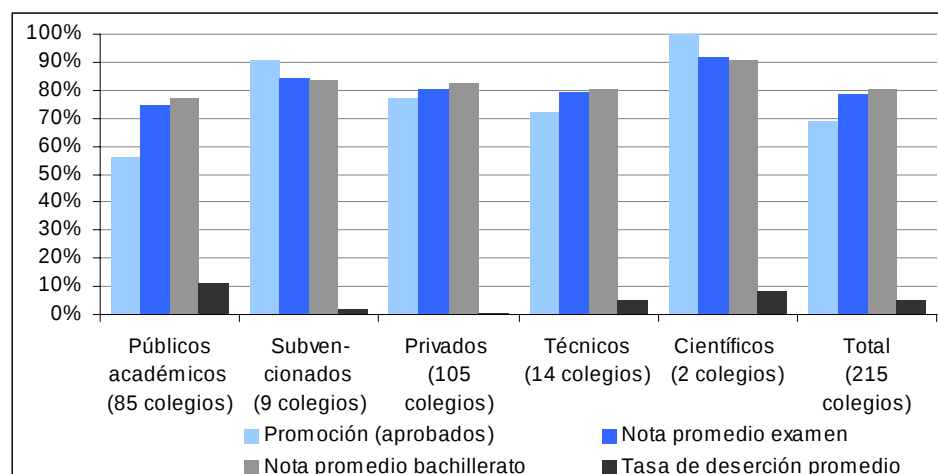
En el 2005 se siguieron registrando mejoras en las coberturas de todos los niveles del sistema educativo tradicional, especialmente en preescolar, donde el ciclo de transición (6 años) alcanzó una cobertura del 92,2%, y en la secundaria, que mostró tasas de escolaridad de 75,6% (bruta) y de 66,1% (neta). Sin embargo, preocupan las coberturas del cuarto ciclo o ciclo diversificado, que se mantuvieron cercanas al 40,1%. Para todo el país la escolaridad promedio aumentó tan solo 1,3 años entre 1988 y 2004 (de 6,5 a 7,8 años), lo cual evidencia la necesidad de fortalecer la educación, cerrar brechas y no permitir retrocesos. Las tasas específicas de escolaridad por edades simples siguen reflejando el proceso de abandono y desgranamiento del sistema educativo, que comienza a presentarse de manera paulatina a partir de los 12 años, cuando se reduce a 92,3% en comparación con 98,2% a los 11 años, y continúa descendiendo a medida que aumenta la edad.

Hay factores asociados al éxito de los colegios que no dependen de su presupuesto

En términos de calidad de la educación, en años anteriores el *Informe Estado de la Nación*, y más recientemente el *Primer Informe Estado de la Educación*, han analizado el tema de las brechas existentes entre las instituciones privadas y las públicas. En el caso de la secundaria se han valorado, asimismo, las diferencias en los indicadores de desempeño de los diversos tipos de colegios públicos: académicos regulares, técnicos profesionales y científicos. Así por ejemplo, el Duodécimo Informe reporta que la tasa de deserción promedio es muy baja en los colegios privados y en los centros que reciben subvención estatal, y relativamente baja en los colegios técnicos profesionales (en los tres casos no supera el 5% de los alumnos), pero se incrementa de modo sensible en los colegios públicos académicos diurnos. El análisis de desempeño educativo (en términos de capacidad para retener a sus estudiantes en undécimo año y graduarlos con buen rendimiento) según el tipo de centro, muestra que, en un listado de 215 colegios de la Gran Área Metropolitana (GAM) ordenados según estos criterios, el primer colegio público académico diurno aparece en el puesto 63. El Informe también incluye una exploración cualitativa que buscó identificar factores asociados al éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos. Pese a las diferencias en la composición del alumnado y el profesorado, entre otras, en todos los colegios exitosos se observan patrones comunes, como el rigor académico, la clara identidad de las instituciones, un estricto apego a las metas académicas definidas y el papel clave que juega la figura del director o directora.

Gráfico 2.2

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



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

Fuente: *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pág. 93, con datos del Departamento de Estadística y Control de Calidad del MEP.

Deserción y reprobación de la secundaria aumentaron nuevamente en el 2005

En la educación secundaria, luego de un período en el que la deserción y la reprobación mostraron una notable tendencia hacia la disminución, en los últimos tres años la tasa conjunta de estos dos fenómenos volvió a incrementarse, al pasar de 10,4% en 2003, a 11,6% en 2004 y 12,5% en 2005. En séptimo año estas cifras alcanzaron 16,6%, 18,3% y 19,2%, respectivamente. Las tasas más elevadas siguen registrándose en las etapas de transición, es decir, al ingreso a secundaria en séptimo año y al inicio de la modalidad diversificada en décimo año.

Como resultado de la deserción y la reprobación, el país pierde por año cerca de 51.000 millones de colones, que representan un 0,5% del PIB. Si bien es cierto que no todo lo invertido en un alumno que pierde el curso lectivo y tiene que repetirlo, o en uno que lo abandona sin completarlo, es una pérdida neta, pues algún aprendizaje se obtuvo y algunas destrezas se desarrollaron, lo real es que el proceso no se completa o el Estado debe repetir el esfuerzo el año siguiente, y en esa medida la inversión educativa obtiene un menor rendimiento.

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

Como insumo para el Duodécimo Informe, se realizó una investigación de carácter exploratorio que buscó identificar y analizar los factores familiares y comunitarios que han contribuido, o no, al éxito de proyectos habitacionales desarrollados mediante el bono familiar de vivienda. El estudio se basó en una muestra de proyectos ubicados en la GAM y obtuvo, entre otros, los siguientes hallazgos:

- Un número mayor de familias que viven en proyectos “exitosos” muestra satisfacción por su vivienda (64,4%), en comparación con familias que habitan en proyectos “no exitosos” (39,8%).

- Promover la participación de las familias en el desarrollo de la infraestructura en los proyectos y en obras comunales post-construcción es un factor relevante para el éxito de las iniciativas.
- Algunos factores identificados como importantes en el diseño de políticas públicas son: evitar el “clientelismo” político en el otorgamiento del bono, girarlo directamente a los beneficiarios (sin intermediarios), mejorar los estudios socioeconómicos de las familias y agilizar la entrega del subsidio.
- Las familias que viven en proyectos “no exitosos” enfrentan mayores costos personales y comunales que las residentes en proyectos “exitosos”.

Problemas de gestión en los programas sociales

El Duodécimo Informe también incluye un análisis basado en 32 estudios de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República sobre diversos programas sociales, cuyo fin fue determinar el tipo y la frecuencia de los problemas de gestión que muestran esos programas. El estudio identifica tres grandes categorías de causas relacionadas con estos problemas: situaciones vinculadas a decisiones políticas, débiles capacidades gerenciales de las autoridades responsables y los mandos medios, y procesos de planificación y registros de las poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes. Esto, a su vez, impide la realización de evaluaciones periódicas y la puesta en marcha de acciones oportunas frente a los problemas que se van presentando.