

CAPÍTULO
2

Equidad e integración social

INDICE

Hechos relevantes	81
Valoración general	83
Valoración del Decimocuarto Informe	84
Aspiraciones	84
Introducción	85
Acumulación de capacidades en el 2008	85
Balance general	85
Miradas en profundidad	94
Desigualdad, pobreza y exclusión social	101
Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso	102
Desigualdad salarial persiste en niveles superiores a los de 2000-2006	103
Desigualdades de acceso al empleo	104
Se revierte la reducción de la pobreza	107
¿Cuáles fueron los rostros de los más excluidos en el 2008?	110
Financiamiento sostenible del desarrollo humano	112
Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene	112
¿Cuán vulnerable ha sido la inversión social en coyunturas recesivas?	116
Retos de los programas sociales selectivos en un contexto de menor crecimiento económico	119
Cumplimiento de metas, institucionalidad y desafíos en materia de política social	124
Nuevos desafíos: aporte especial	127
Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual	128

HECHOS RELEVANTES

>> Se revirtió la tendencia a la baja que mostraba en la incidencia de la pobreza desde el 2005. La pobreza total aumentó de 16,7% en 2007 a 17,7% en 2008 y la pobreza extrema pasó de 3,3% a 3,5%.

>> La pobreza afectó a 931.967 personas, 95.000 más que en el 2007 (19.670 hogares adicionales). Las regiones con mayores aumentos en este indicador fueron la Huetar Atlántica y la Pacífico Central.

>> El salario mínimo real volvió a estancarse en niveles similares al de 1999.

>> En el 2008 los ocupados que percibían menos del salario mínimo *minimorum* representaron un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas. Una estimación indica que si todas ellas hubiesen llegado a ese mínimo, la pobreza se habría reducido en 6,6 puntos porcentuales en el 2008.

>> El régimen no contributivo de pensiones y el programa "Avancemos" siguieron teniendo un peso importante en los ingresos de los hogares del primer quintil (7,3% del ingreso total del hogar).

>> Se mantiene la desigualdad en la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini se situó en 0,421 (0,426 en 2007), cifra igual al promedio de la década.

>> De los nuevos puestos de trabajo generados entre julio de 2007 y julio de 2008, el 78% (cerca de 25.000) correspondió a mujeres.

>> La inserción femenina en el mercado de trabajo fue en buena parte de mujeres calificadas y principalmente en el sector formal. Por rama de actividad, los mayores aumentos se dieron en las actividades

inmobiliarias y empresariales, educación, telecomunicaciones y comercio.

>> Nuevamente disminuyó la tasa de mortalidad infantil: de 10,05 a 8,95 por mil nacidos vivos entre 2007 y 2008.

>> En el sector educativo se recuperó la cobertura del ciclo de transición, luego de la caída atípica del año 2007: la tasa neta de escolarización pasó de 93,3% en el 2006, a 78,6% en el 2007 y 90,5% en el 2008.

>> Se redujo la expulsión de estudiantes en secundaria, luego de la tendencia creciente que mantuvo entre 2004 y 2006. El porcentaje de deserción disminuyó en 0,8 puntos porcentuales con respecto al año 2007 (de 12,9% a 12,1%).

>> Se introdujo la vacuna contra el neumococo en el esquema de vacunación universal del país.

>> Se aprobó la Ley 8654, que prohíbe el castigo físico y humillante hacia los niños, niñas y adolescentes, por parte de padres y personas a cargo.

>> Significativo incremento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes que pasó de 8,0 a 11,1 entre 2007 y 2008.

>> Durante el año ocurrieron 22 femicidios (6 más que en el 2007). Adicionalmente, 10 mujeres fueron víctimas por su condición de género. La cantidad del 2008 (32 mujeres) es la más alta de los últimos cinco años, superior a las 31 del 2005.

>> La inversión social pública real creció por tercer año consecutivo en cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del 16%.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores Sociales. 1990-2008

Indicador ^{a/}	1990	2000	2005	2007	2008	Diferencia 1990-2008
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,1	79,1	2,1
Hombres	74,8	75,4	76,8	76,5	76,6	1,8
Mujeres	79,3	80,3	81,5	81,9	81,8	2,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,8	10,1	9,0	-5,8
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	50,4	46,8	53,6	57,9	11,8
Asalariados	67,9	58,6	56,2	60,9	64,9	-3,0
No asalariados ^{b/}	3,6	25,0	26,4	37,8	42,8	39,2
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	64,6	55,0	61,9	66,5	-0,5
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	8,0	8,5	8,7	8,8	1,6
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	30,5	34,3	35,8	37,1	11,9
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	16,7	12,0	11,6	11,5	-9,4
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	69,1	79,5	79,9	81,3	22,7
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)						
Primaria	98,5	99,3	100,2	100,7	100,7	2,3
Secundaria	46,8	55,2	66,1	67,6	67,6	18,6
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%) ^{c/}		22,3	22,4	22,1	23,5	6,5
Tasa neta de participación (%)	53,5	53,6	56,8	57,0	56,7	3,2
Hombres	77,0	72,8	73,9	73,2	72,5	-4,5
Mujeres	30,3	35,0	40,4	41,6	41,7	11,4
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,5	48,2	47,4	46,4	5,1
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	6,6	4,6	4,9	0,3
Hombres	4,2	4,4	5,0	3,3	4,2	0,0
Mujeres	5,9	6,9	9,6	6,8	6,2	0,3
Tasa de subutilización total (%)	10,7	12,0	15,0	12,0	11,7	1,0
Hombres	10,1	11,2	12,7	9,9	10,2	0,1
Mujeres	12,5	13,8	19,2	15,4	14,3	1,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	113,1	116,5	115,0	14,2
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (colones del 2006) ^{e/}	168.565	212.415	195.407	222.134	226.854	58.289
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	189,2	216,9	211,1	220,8	245,6	56,4
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) ^{f/}	229	367	385	402	437	208
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) ^{f/}	627	1.241	1.505	1.505	1.531	904,5
Tasa de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	6,9	8,0	11,1	6,5
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,406	0,426	0,421	0,047
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) ^{g/}	8,2	9,7	9,4	9,6	9,0	0,8
Hogares pobres (%)	27,4	20,6	21,2	16,7	17,7	-9,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	1,9	1,8	1,9	-0,2
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces)	1,8	1,7	1,5	1,5	1,7	1,7
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	0,2
Deserción escolar en educación secundaria (%) ^{h/}		11,9	12,5	12,9	12,1	-1,6
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	8,1	8,7	7,4	-0,3

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

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

c/ Disponible a partir de 1992.

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

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según la Encuesta de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006.

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

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso per cápita del hogar.

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

VALORACIÓN GENERAL

Como en ediciones anteriores, el presente capítulo evalúa el año correspondiente (en este caso el 2008) a la luz de las tendencias de mediano y largo plazo en materia de equidad e integración social. Sin embargo, es necesario advertir que el 2008 fue un año atípico, condición que obstaculizó una valoración certera de la evolución del empleo y los ingresos de las personas, temas indispensables para conocer la desigualdad y la pobreza en el país. Se registraron dos situaciones muy distintas, que no fueron captadas por la principal fuente de información sobre los asuntos bajo análisis: la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En la primera parte del año se vivió bajo los efectos de un período de alta inflación inducida por el aumento en los precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos. Estos factores desaparecieron en la segunda mitad del 2008, justo cuando empezó a sentirse el impacto de un nuevo y más violento *shock* externo, la crisis económica internacional. Desafortunadamente, esto ocurrió después de la realización de la EHPM (julio de 2008).

Este desfase pone en evidencia una importante insuficiencia del sistema nacional de estadísticas en el ámbito social. Con indicadores que solo se actualizan una vez por año, no es posible identificar y analizar cambios de corto plazo en temas tan sensibles como el ingreso y el empleo de los y las costarricenses. Así, mientras en asuntos económicos el Banco Central y otros organismos cuentan con información periódica, en materia social los tomadores de decisiones, los académicos y las personas interesadas navegan con instrumentos de una regularidad que resulta limitada, sobre todo en tiempos tormentosos. El *Informe Estado de la Nación* urge una vez más a romper esta barrera de información y recomienda hacer al menos dos observaciones anuales sobre empleo e ingresos. Aunque el capítulo procuró utilizar otros datos, estos son fragmentarios e insuficientes. En consecuencia, solo es posible ofrecer, para las aspiraciones referidas al acceso a empleo e ingreso dignos, una visión parcial basada en los datos disponibles, hasta que se pueda contar con nueva información que permita reportar adecuadamente el impacto que los cambios coyunturales provocaron sobre los indicadores sociales respectivos. La presente valoración toma en cuenta esa previsión.

Durante el 2008, y con una perspectiva de largo plazo, el país siguió mostrando un buen desempeño en la acumulación de capacidades humanas (esperanza de vida, coberturas educativas, seguridad social, reducción de la deserción escolar). Esto fue posible por el aumento de la inversión social pública (ISP), que tuvo un comportamiento

favorable tanto en términos totales como per cápita, y permitió la canalización de recursos hacia áreas clave del desarrollo humano basadas en políticas universales, así como reforzar programas sociales selectivos como el régimen no contributivo de pensiones, becas, comedores escolares y “Avancemos”. Por esta vía la ISP no solo atenuó el incremento de la pobreza, consecuencia previsible de la crisis económica, sino que, a futuro, puede jugar un papel muy importante de protección de los sectores más vulnerables ante las nuevas y adversas condiciones.

Pese a estos esfuerzos, aún hay áreas críticas. En materia de salud requiere atención la mortalidad materna, que volvió a aumentar en el 2008 y puso de manifiesto la necesidad de fortalecer los cuidados prenatales de las futuras madres. Otro aspecto por mejorar es la calidad y equipamiento de los servicios de salud, donde persisten problemas que afectan la atención de los asegurados. En educación hay que poner más empeño en incrementar la cobertura del cuarto ciclo, que sigue siendo baja e insuficiente (44,2%), y en asegurar el éxito académico de los y las estudiantes.

Para lograr lo anterior son necesarias no solo una mayor eficiencia en la gestión institucional, sino también sostenibilidad en los recursos. No puede perderse de vista que, en los últimos tres años, el crecimiento registrado por la inversión social apenas permitió que el país se acercara a los niveles previos a la crisis de los ochenta. Por más de tres décadas Costa Rica ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes con que comenzó a hacerlo en los ochenta, y de los niveles esperados según su tendencia histórica. Tampoco puede olvidarse que en coyunturas de menor crecimiento esta inversión ha sido, en el pasado, especialmente vulnerable.

Un ámbito preocupante es el relacionado con la aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades, pues se observó un alarmante retroceso. Los datos del Poder Judicial no solo revelan un aumento en el número de mujeres muertas por razones de género, sino también un fuerte deterioro en la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8 a 11 entre 2007 y 2008, junto a un incremento de la agresión, especialmente en robos de automóviles y delitos dentro y fuera de la vivienda.

El 2008 fue un año en el que, además, comenzaron a manifestarse señales sociales adversas, como consecuencia de los riesgos asociados a la fuerte desaceleración económica, después del extraordinario comportamiento que había tenido el país en los tres años precedentes (el crecimiento del PIB pasó de 7,8% en 2007 a 2,6%).

En materia de ingresos se observó una reducción en el ingreso promedio de los hogares (-0,3%, y -0,8% en términos per cápita), un bajo crecimiento en el ingreso de los ocupa-

dos y una caída del salario mínimo. Esta última implica un retroceso importante, pues el salario mínimo volvió a ubicarse en los niveles de estancamiento que había mostrado entre 1999 y 2005. En cuanto al empleo, se desaceleró el ritmo de generación de nuevas plazas de trabajo (que tan solo creció un 1,7%) y se perdieron puestos sobre todo en el sector informal y el agrícola.

En la aspiración de un entorno creciente de equidad y mejor distribución de la riqueza, los datos del 2008 dan cuenta de un retroceso en la tendencia hacia la reducción de la pobreza observada en los últimos tres años. Asimismo, volvió a aumentar la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres, situación preocupante en un contexto de mayor desaceleración económica. Si bien la crisis afecta el ingreso de todos los ocupados, su impacto es especialmente severo en los ocupados que reciben menos del salario mínimo *minimumum*, que representan el 33,5% de la fuerza laboral. En cuanto a la desigualdad de ingresos y de salarios, los resultados confirman la persistencia de las tendencias, lo que constituye una pésima noticia, pues Costa Rica se consolida en un nivel de alta desigualdad, alejándose de los países desarrollados y acercándose a las naciones latinoamericanas, que como promedio regional ostentan los peores índices de concentración de la riqueza en todo el mundo.

El panorama del 2008 permite explicitar algunos dilemas estratégicos en materia social. En primer lugar, ¿cómo evitar el debilitamiento de áreas clave para el desarrollo humano en tiempos de crisis? La experiencia de la “década perdida” de los años ochenta demostró que retrocesos en educación y salud, a la postre, significan deterioros severos en la equidad, de los cuales toma tiempo recuperarse. El saldo es una o más generaciones cuyas oportunidades quedaron severamente comprometidas. En segundo lugar, ¿cómo garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión social pública, en un contexto futuro de mayor restricción fiscal? La experiencia deja clara la importancia que juega en esta materia la fijación de prioridades políticas.

Finalmente, ¿hasta cuándo puede seguir Costa Rica, como sociedad, sin activar mecanismos redistributivos, más allá de la inversión social? La nueva situación económica encuentra un país que no ha resuelto desafíos fundamentales que fueron documentados con amplitud en ediciones anteriores de este Informe: una reforma fiscal que aumente la carga y mejore la equidad tributaria, una política de salarios mínimos reales crecientes, una política de empleo “proactiva” en materia de protección y reconversión laboral, así como programas de apoyo a la producción capaces de proteger a sectores vulnerables como el campesinado, que tiene casi tres décadas de estar sistemáticamente marginado del bienestar y el crecimiento económico.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

En el 2007 el país tuvo logros sociales que no había alcanzado en la última década, como resultado de la conjunción positiva de factores económicos, demográficos y políticos. No solo siguió acumulando capacidades, sobre todo en salud y educación, sino que además consiguió una reducción significativa de la pobreza total y extrema (3,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente), y aumentos en el empleo, los ingresos y la inversión social. Los factores que explican estos buenos resultados se caracterizan, sin embargo, por mostrar distintos grados de solidez. Desafortunadamente, la mayoría es frágil.

El análisis global de los resultados del 2007 permite identificar varias lecciones. La primera es que, en momentos de bonanza

económica, es importante que confluyan decisiones de orden político orientadas a fortalecer áreas estratégicas del desarrollo humano, como la inversión social. La segunda lección se refiere a la necesidad de colocar en primer lugar de la agenda nacional el tema de las políticas redistributivas, en especial las dirigidas a los sectores menos favorecidos, como los informales y la agricultura tradicional, mediante la dotación de activos y la generación de empleos de calidad. La tercera lección se deriva de la revisión de experiencias internacionales. Los países que han enfrentado exitosamente la desigualdad y la pobreza diversificaron el abanico de políticas públicas (fiscales, educativas, laborales, monetarias, productivas y tarifarias) con un claro sentido distributivo.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

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

» INTEGRACIÓN

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

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

» SEGURIDAD HUMANA

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

CAPÍTULO
2

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. La pregunta básica que se busca responder en este capítulo es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades y oportunidades que les permita a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1995). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

En seguimiento a lo que el Informe ha venido planteando en materia de equidad e integración social, y teniendo en cuenta las tendencias adversas del contexto internacional, así como el fin del ciclo económico expansivo que vivió el país en el último trienio, este año se formularon dos preguntas relevantes para orientar el análisis: ¿cuán preparada está Costa Rica para garantizar el bienestar de la población (en especial de los sectores sociales más vulnerables), evitar retrocesos en

materia de desarrollo humano y nuevos incrementos de la desigualdad?, ¿se aprovecharon los años de bonanza económica para lograr avances sustantivos en temas clave para el desarrollo humano (reducción de la desigualdad, de la violencia o de la vulnerabilidad a la pobreza)?

El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero ofrece un balance general de los logros y retrocesos del país en el 2008 en lo que concierne a la expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades (según ingreso, empleo, edad, sexo y ubicación territorial), así como los temas de pobreza y exclusión social. El tercer acápite examina el comportamiento de las principales tendencias de la inversión social en políticas universales y selectivas, así como la vulnerabilidad de ésta en coyunturas recesivas. También se explora el papel que pueden jugar los programas sociales selectivos en un contexto de bajo crecimiento y se hace un recuento de alcances y desafíos de la acción gubernamental en materia de política social. Finalmente, la sección “Nuevos desafíos” contiene un análisis especial sobre el desempeño del sistema de seguridad social costarricense, a la luz de acontecimientos recientes en los ámbitos latinoamericano y nacional, que imponen nuevos derroteros a uno de los pilares más importantes del desarrollo humano.

Acumulación de capacidades en el 2008

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

Balance general

El desempeño nacional en materia de expansión de capacidades muestra resultados dispares: junto a logros que se mantienen, hay áreas en las que se observan deterioros acelerados. Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, nuevamente se recurre en este Informe a un instrumento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2008), con respecto a su comportamiento de los últimos diecisiete años, así como en relación con el lugar que ocupa el país en el contexto internacional. Los

indicadores seleccionados se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas en el párrafo anterior. El cuadro 2.2 sintetiza el desempeño del 2008 y trata de identificar mejoras, persistencias o desmejoras, así como valorar el grado de avance de Costa Rica (alto, medio o bajo) con respecto a ciertos umbrales de desarrollo humano³.

Crece cobertura de la seguridad social

En cuanto a los logros que se mantienen en niveles altos en relación con el contexto internacional, la situación del 2008 muestra matices interesantes (recuadro 2.1). En primer lugar están los indicadores que exhibieron mejoras significativas con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años, como la cobertura de la PEA en el seguro de salud de la CCSS (66,5%), en especial la PEA no asalariada (62,1%).

Este resultado se vincula directamente con el crecimiento económico que el país tuvo en el 2007 y su importancia radica en que, de sostenerse en el actual contexto de crisis, contribuiría a mitigar posibles impactos de la misma sobre la población trabajadora. El 88,8% de la población nacional tiene cobertura contributiva en la seguridad social. El perfil del 12% restante, que no está asegurado, corresponde a un 57% de hombres con una edad promedio de 29 años; la mitad son hijos e hijas, yernos o nueras, nietos y nietas del jefe o jefa del hogar, con mayor participación en el mercado de trabajo, pero con una tasa de desempleo que duplica la de la población asegurada, y porcentajes significativos de empleo no calificado, muchos por cuenta propia y en actividades de microempresa (Castillo, 2009).

De la población no asegurada que está inactiva, la mayoría de los hombres son estudiantes, mientras que las

mujeres son “amas de casa” y en menor medida, estudiantes. Las personas no aseguradas que pertenecen al décimo decil de ingresos (los más ricos) tienen ingresos que son un 28% mayores que el promedio de ingresos de las personas aseguradas de ese decil, aunque la mayoría de población no asegurada pertenece a los deciles intermedios de ingreso (la mitad se ubica en los deciles cuarto a sexto). Un estudio amplio sobre las fortalezas y debilidades del sistema de seguridad social de Costa Rica, así como los desafíos estratégicos del sistema, se incluye en la sección “Nuevos desafíos”, al final de este capítulo.

Otros indicadores que se mantuvieron en un nivel alto y que no registraron cambios relevantes en el 2008 fueron la esperanza de vida al nacer (79,1 años) y la tasa de mortalidad infantil. Esta última, luego de haber mostrado un leve deterioro en el 2007, al pasar de 9,7 a 10,0 por mil nacidos

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño, según nivel^{a/}. 2008

Nivel ^{b/}	Desempeño del 2008 con respecto a la tendencia ^{c/}		
	Mejora	Sin cambios ^{d/}	Desmejora
Alto	■ Tasa de mortalidad infantil ■ Cobertura de la seguridad social	■ Esperanza de vida	■ Tasa de desempleo abierto ■ Incidencia de la pobreza
Medio	■ Acceso a Internet ■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado ■ Inversión social pública real	■ Años de escolaridad de la población en edad activa ■ Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo ■ Coeficiente de Gini	■ Tasa de homicidios
Bajo	■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más ■ Tasa neta de participación femenina en el mercado de trabajo		■ Salario mínimo real por hora

■ Muy bueno

■ Bueno

□ Intermedio

■ Malo

■ Muy malo

a/ Para detalles de la metodología utilizada, consúltase el Anexo Metodológico.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países.

c/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2007 se compara con el valor obtenido en el 2008, y el crecimiento anual 2007-2008 se compara con el crecimiento promedio anual 1990-2007.

d/ “Sin cambios” se refiere a que el indicador mantuvo en el 2008 la tendencia mostrada en el período 1990-2007.

Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 2.1

Costa Rica en el contexto latinoamericano

Las publicaciones más recientes de la Cepal permiten analizar la situación social de América Latina en indicadores clave y la posición que ocupa Costa Rica en ese contexto. Como se ha mencionado en Informes anteriores, generalmente el país se ubica entre las mejores posiciones en acumulación de desarrollo humano en la región latinoamericana, con alta esperanza de vida y baja mortalidad infantil, entre los menores niveles de pobreza, desigualdad y mortalidad por homicidios, con buenos indicadores relativos en el mercado de trabajo y en niveles promedio en los indicadores de educación.

Las últimas cifras de pobreza en América Latina (para once países) confirman la tendencia a la baja registrada en el período 2003-2007, ya que en prácticamente todos los países hubo una disminución⁴, que alcanzó a un 34,1% de la población. No obstante, en el actual contexto de crisis financiera internacional, la Cepal prevé que debido a la desaceleración en el crecimiento económico de los años 2008 y 2009, junto con el alza en los precios de los alimentos y del petróleo que se dio en el 2008, se afectará la dinámica de la pobreza, cuyo comportamiento será menos favorable en comparación con el quinquenio precedente, pues aunque en términos relativos se espera que el aumento no sea muy alto, sí crecerá el número absoluto de pobres y pobres extremos (Cepal, 2008a).

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo y, en este sentido, los países con los índices más bajos de concentración del ingreso son Costa Rica, Uruguay y Venezuela, mientras que Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras ostentan los más altos. Según la Cepal (2008a), la evolución de la distribución del ingreso entre 2002 y 2007 revela tres situaciones. Nueve países⁵ muestran una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución; un segundo grupo⁶, en el

que se encuentra Costa Rica, se caracteriza por un relativo estancamiento de su estructura distributiva, y en el tercer grupo, constituido por Guatemala, Honduras y República Dominicana, aumentaron las brechas entre grupos extremos de la distribución⁷.

Esta disparidad distributiva que caracteriza a las naciones latinoamericanas se observa también al comparar la relación de ingresos promedio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil y el 40% de los hogares más pobres, pues es mayor de diecisiete veces y es altamente variable de un país a otro: va desde alrededor de nueve veces en Venezuela y Uruguay, hasta veinticinco veces en Colombia; en Costa Rica es de catorce veces, lo que la ubica en la cuarta posición en orden ascendente.

Con respecto al mercado laboral, una tendencia reciente en América Latina y en el mundo es el incremento en la tasa de participación de las mujeres (de 15 años o más), que entre 2002 y 2006 pasó del 51,4% al 54,2% para toda la región, mientras que la de los hombres se mantuvo estable en 78,9%. Los datos de Cepal muestran que en el 2006 Costa Rica registraba una participación femenina del 43,5%, y solo Chile, Guatemala y Honduras tenían tasas más bajas; en Perú, Bolivia y Brasil alcanzaba casi el 60%, aunque en la mayoría de países está entre 45% y 50%. Una característica de los mercados de trabajo latinoamericanos es la alta incidencia de empleos de baja productividad pues, con excepción de Chile, en todos los casos al menos una tercera parte o más de los ocupados trabaja por cuenta propia, en servicio doméstico o en micro y pequeñas empresas de productividad e ingresos bajos, y con escasa o nula cobertura de seguridad social. En Costa Rica los sectores de baja productividad representan el 39% de los ocupados.

En el tema de educación Costa Rica sigue estando en los niveles intermedios de América Latina. Chile, Argentina y Brasil son los

países con las tasas más altas de matrícula neta en educación secundaria, seguidos por Bolivia, Perú, México y Costa Rica. En el extremo inferior están Ecuador y Paraguay, y con tasas muy bajas están varias naciones centroamericanas: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El indicador de escolaridad promedio de la población de 25 a 59 años en la zona urbana muestran rangos similares, pues los promedios más altos (cerca de once años) están en Chile, Cuba y Argentina, mientras que Costa Rica tiene un promedio de 9,8 años, que la sitúa en la octava posición (entre dieciocho países).

También en la inversión pública en educación se observan diferencias importantes, pues en el 2005 fluctuó entre un mínimo del 1,8% del PIB en República Dominicana y un máximo de 6,4% en Bolivia. Los países con inversión educativa superior al 4% del PIB son Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay (Unesco, 2007).

Los datos de la OMS revelan que la tasa de mortalidad por homicidio varía considerablemente según la región del mundo. Las tasas más altas se registran en América Latina, donde esta es la principal causa externa de mortalidad. Las tasas de mortalidad masculina por homicidios (por cien mil habitantes) en la población de 15 a 29 años superan niveles críticos en El Salvador (176), Colombia (159), Venezuela (112) y Brasil (97); en Costa Rica es de 13. Si bien las tasas de mortalidad por causas externas de Chile (72), Costa Rica (66) y Cuba (55) se acercan a los promedios europeos, difieren mucho en cuanto al componente principal, que en el caso de esos tres países latinoamericanos corresponde a los homicidios y los suicidios, y en el de los europeos a los accidentes de tránsito (Cepal, 2008a).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal, 2008a.

vivos, volvió a recuperarse y se ubicó en 8,95 por mil en el 2008. La mejora puede estar asociada a la atención por parte del Ministerio de Salud del brote de tos ferina que tuvo el país entre 2006 y 2007, el cual elevó la incidencia de casos hospitalizados y reportados con alta letalidad en los neonatos y lactantes pequeños. En abril de 2007,

en el marco de lo que se denominó la “Estrategia Capullo”, se inició una campaña de vacunación a mujeres en posparto inmediato, y en menor grado a sus compañeros y otros miembros de la familia, lo que dio como resultado un descenso en el número de casos y defunciones debidas a esta enfermedad (Minsa, 2009).

Un indicador que mostró una mejora con respecto al 2007 es la tasa de mortalidad materna, que pasó de 1,9 a 3,3 por diez mil nacimientos en el 2008, para un total de 25 muertes, cifra similar a la del período 2001-2004. Entre los grandes grupos de causas en este rubro se encuentran “otras afecciones obstétricas no clasificadas en

otra parte”, con 15 defunciones⁸. Limón presentó la mayor tasa (7,5), seguido por Cartago (5,4) y Puntarenas (3,7). La provincia con la menor tasa fue Heredia (1,5) (Minsa, 2009). Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 plantea disminuir en un 24% la mortalidad materna por causas prevenibles. Para mejorar este indicador es importante fortalecer el programa de control por parte de las autoridades de salud y mejorar la cobertura y el acceso a los servicios de atención prenatal con calidad (Minsa, 2008). En materia de calidad de los servicios de salud persisten las listas de espera y los problemas asociados a ellas. Se trata de un problema recurrente en el sistema de salud que este Informe ha reportado en diversas ediciones. De acuerdo con los datos de la Unidad Técnica de Listas de Espera, a diciembre del 2008 los pacientes en esta situación ascendían a 301.358 personas, distribuidas de manera semejante a la registrada en 2007: los procedimientos diagnósticos ambulatorios representan la mitad de la lista, seguidos por las especialidades de consulta externa (30%) y las cirugías (20%). Las especialidades críticas son Radiología (con 122.618 pacientes), Cirugía General (con 27.479), Ortopedia (21.534), Oftalmología (19.795) y Cardiología (18.056).

Si bien se trata de un problema que la CCSS ha tratado de atender mediante iniciativas como el plan piloto de cirugía vespertina⁹, puesto en práctica en el 2008, o un sistema de pago por cirugía ambulatoria, lo cierto es que las filas persisten y siguen existiendo importantes cuestionamientos sobre el tema. Por ejemplo, si bien en los convenios gremiales de la Caja se indica que la norma para atención de pacientes es de cinco personas por hora en Medicina General, y cuatro por hora en las especialidades, los indicadores de consulta programada y ejecutada revelan que en los hospitales se perdieron 181.610 espacios en Medicina General y 224.149 en consulta especializada. ¿Cómo se explica esta pérdida?, ¿cuáles son los mecanismos de supervisión que tiene el sistema para evitar el incumplimiento de la programación y la productividad

del tiempo controlado, lo que ayudaría a aliviar las listas pendientes y disminuiría el pago de tiempos extraordinarios? A un costo/consulta reportado de 22.814 colones, se habrían perdido poco más de 9.000 millones de colones, solo en el año 2008 (E: Miranda, 2009). Estas interrogantes dejan entrever la necesidad de abordar con mayor detenimiento el tema y entender mejor su origen para poder plantear soluciones (recuadro 2.2).

En cuanto a la acumulación de otras capacidades que el país mantiene en un nivel intermedio con respecto a la situación internacional, hay algunos indicadores que muestran mejoras, como el porcentaje de viviendas con acceso a Internet que pasó de 11,8% a 14,8% entre 2007 y 2008, y las coberturas de secundaria, que han sido mayores en el tercer ciclo que en el diversificado. Debe anotarse sin embargo que este último, si bien registró un leve incremento en el 2008, aún exhibe niveles muy bajos (44,2%).

Se reduce la expulsión de estudiantes en secundaria

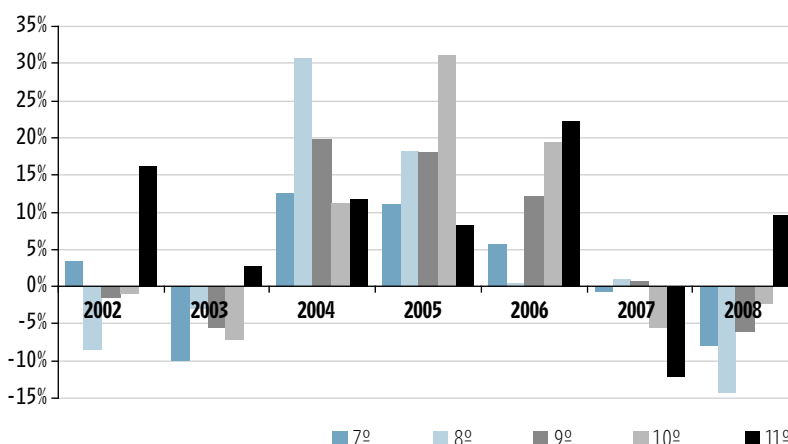
En el 2008 un total de 3.084 estudiantes menos fueron expulsados de secundaria, luego de la tendencia creciente

que mantuvo este indicador entre 2004 y 2006. La tasa de deserción disminuyó en 0,8 puntos porcentuales con respecto al año anterior (de 12,9% a 12,1%), aunque siguió siendo superior a las cifras reportadas en el período 1995-2008, como por ejemplo la de 2003, que fue el año en que se logró la menor tasa: 10,4%. La reducción se dio principalmente en el tercer ciclo, en el cual 3.159 estudiantes menos abandonaron el colegio, lo que representa una caída de 1,1 puntos porcentuales en la tasa (de 14,7% a 13,6%). Aunque persisten diferencias importantes por niveles, el séptimo año se mantiene con la tasa más alta de deserción (20,3%). Al analizar la tasa de variación anual (gráfico 2.1) se observa que en el 2008 este nivel fue el que experimentó la mayor reducción (1.745 estudiantes menos), seguido por el octavo año y en menor proporción por el noveno. Por el contrario, el ciclo diversificado experimentó un ligero aumento en los estudiantes expulsados, sobre todo en undécimo año. (Castro, 2009).

El programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos”, creado para apoyar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, especialmente de los hogares pobres y vulnerables, y la puesta en marcha

GRAFICO 2.1

Tasa de variación anual de los estudiantes expulsados del tercer ciclo y la educación diversificada, por año cursado



Fuente: Departamento de Análisis Estadístico, Ministerio de Educación Pública.

RECUADRO 2.2

Listas de espera: ¿problema o instrumento de la gestión sanitaria?

Las listas de espera constituyen un problema tradicional en la política y la gestión sanitarias. Son el resultado inevitable de un sistema de salud público y universal. Una mala gestión puede empeorar las cosas, con recursos adicionales y sin ellos. Para entender el problema hay que reconocer que no todas las listas son iguales (ni tienen consecuencias semejantes) y que el problema de oferta (infraestructura o recursos humanos) toma tiempo para resolverse. En Costa Rica las listas de espera se definen como el conjunto de citas que, en un momento dado, tienen un plazo para ser atendidas superior a noventa días, en consulta externa se consideran los casos nuevos en la especialidad y no las citas subsiguientes; para procedimientos y cirugías es cualquier paciente que esté esperando por el procedimiento¹⁰. Las listas de espera se clasifican en tres categorías: consulta externa, procedimientos y hospitalización o cirugía. En realidad, determinar cuáles pueden solucionarse y cuáles no se torna muy arbitrario (y subjetivo). A nivel nacional, la problemática de las listas de espera es resultado de la convergencia de tres tipos de problemas de oferta: a) la falta de profesionales especializados, b) las limitaciones en la infraestructura y el equipamiento con que cuentan los centros médicos, y c) la falta de un sistema de información institucional, unificado y estandarizado, con el cual, desde el nivel central, se realicen monitoreos.

En el primer caso se evidencian inadecuadas decisiones en la planificación del recurso humano especializado. Este problema se agudizó con la migración de las y los médicos especialistas hacia el sector privado. No obstante, en el último lustro la CCSS casi ha duplicado el número de plazas de médicos “residentes”, con el objetivo de enmendar la situación que se viene dando. La infraestructura y el equipamiento con que cuentan los centros médicos ha sido la segunda limitación, ya que en algunos de ellos, aunque se logre aumentar el personal, la capacidad física existente no permite que el nuevo recurso pueda ejercer sus funciones de manera adecuada. El tercer factor que aumenta las listas de espera, como ya se mencionó, es la falta de un sistema de información institucional, unificado y estandarizado,

con el cual, desde el nivel central, se monitorea el cumplimiento del programa de trabajo y se conozca cómo cada centro de salud se las ha ingeniado para atender las listas y satisfacer sus necesidades. Esto hace que surjan grandes problemas en el día a día, como lo son citas duplicadas, tanto en el propio centro médico como en otros hospitales, espacios reservados que no se utilizan, citas para “pacientes fantasma” y agendas mal confeccionadas, entre otros.

Las listas de espera son muy variadas¹¹ y, dentro de cada una de ellas, el tiempo de espera tiene diferentes implicaciones en función de la situación clínica (y probablemente de algunos aspectos sociales) de cada paciente. En algunos casos (sobre todo en cánceres, cirugías cardiovasculares y cirugías electivas) las guías de práctica y la literatura científica ofrecen parámetros para valorar la importancia y significado de las esperas. En otros casos, simplemente, no existe ninguna información. Es imprescindible evaluar las necesidades clínicas de los pacientes usando criterios transparentes, a fin de que estos puedan ser atendidos en orden de necesidad (priorizados) y, en cada caso, decidir la asignación de recursos. La alternativa -que pidan turno al final de la fila- es clínica y socialmente inaceptable, y además generadora de ineficiencias, caos y amiguismo. Algunos estudios muestran que los más desfavorecidos reciben menos intervenciones, pero esperan más para recibirlas, y que familiares del personal sanitario o personas influyentes consiguen sortear con gran habilidad las listas de espera. La situación final es que no se sabe cuándo empieza la espera, ni cuánto tiempo se espera, ni cuántos pacientes esperan... ni cuál es la espera máxima que razonablemente podría admitirse para cada paciente. Aquí está pendiente un trabajo riguroso de estandarización de conceptos, formas de medida y presentación de la información. Este esfuerzo debe estar presidido por la lógica clínica (por ejemplo, en el cáncer de mama puede tener interés conocer las esperas desde la mamografía de cribado, mientras que en un caso de catarata resulta crucial la decisión de intervenir) y el resultado final debería ser conocer el tiempo de espera de los pacientes de cada grupo de prioridad que son atendidos, con respecto a tiempos prefijados para dichos grupos en función de su gravedad y de la historia natural de la enfermedad.

Limitarse a controlar la oferta sin desarrollar políticas de servicios en función de indicadores de salud y efectividad, y sin priorizar la asignación de recursos, es una estrategia ineficiente, deslegitimadora del sistema sanitario y, probablemente, inútil (a asignación no transparente de recursos, ganancia de pescadores). Porque además del cuánto se gasta en sanidad, las sociedades deben valorar en qué y cómo se gasta, esto es, cómo se asignan y cómo se gestionan los recursos sanitarios disponibles para conseguir la mayor efectividad social posible.

Si los efectos del incremento de recursos sobre las listas de espera son controvertidos, la evidencia sobre la necesidad de gestionar esas listas está fuera de duda. La principal razón para preocuparse por este tema es que la sociedad confía en que un sistema de salud financiado públicamente presta los servicios de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos, esto es, que si una determinada atención sanitaria ofrece una razonable probabilidad de beneficio, aquellos con mayor necesidad serán atendidos antes. Las claves son una asignación y una gestión eficientes de los recursos. Una buena gestión de listas de espera debe identificar a los pacientes con mayor riesgo y disponer de criterios sobre plazos máximos acordes con esos riesgos. Cuando no pueda asegurarse que los pacientes serán atendidos bajo estas premisas, la asignación -o reasignación- de recursos es una alternativa razonable. Los estudios sobre variaciones en la práctica médica han mostrado que la valoración de la necesidad y la subsiguiente prescripción de una intervención, varían extraordinariamente para la mayor parte de los procedimientos que generan listas de espera¹². Estas variaciones se atribuyen a diferencias en el volumen de oferta, cuando existe incertidumbre sobre los resultados de una intervención en grupos concretos de pacientes. En este sentido, diversos mecanismos para reducir la incertidumbre clínica (investigación, medicina basada en la evidencia) y la variabilidad están también en la base de las políticas frente a las listas de espera.

Fuente: Vargas, 2009.

de nuevas y diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican estos resultados (recuadro 2.3). A septiembre del 2008, “Avancemos” cubría oficialmente a 129.449 personas. La población atendida representa una tercera parte de los matriculados en secundaria, un 38,4% si se considera solo la secundaria tradicional, y un 43,5% de los matriculados en secundaria pública. En octubre del mismo año, y mediante el decreto ejecutivo 34786, el Gobierno designó al IMAS como único responsable de la administración de los recursos de este programa y se amplió la población objetivo a los jóvenes de 12 a 25 años de edad, en lo que constituye el tercer cambio que experimenta esta iniciativa desde su creación. El presupuesto ejecutado por “Avancemos” durante el 2008 ascendió a 42.000 millones de colones (E¹³: Padilla, 2009 y E: Cordero, 2009).

El traslado al IMAS pretende centralizar la distribución de las becas y evitar algunos problemas de coordinación que se presentaron entre los sistemas de información de esta institución y los del Fonabe, señalados por la Contraloría General de la República. Para el primer trimestre del 2009 el IMAS reportó un total de 129.810 beneficiarios. Hasta el momento no existe una evaluación de impacto del programa que valore aspectos de rendimiento académico de los estudiantes que reciben las becas, ni tampoco está claro si funcionan mecanismos de coordinación entre el IMAS y el MEP para el seguimiento académico de esos estudiantes. La puesta en marcha, en el 2008, de una nueva política de evaluación del MEP tendiente a favorecer la retención, y en la que se promueve el “arrastre” de materias de un año a otro si los alumnos reprueban, plantea la necesidad de revisar el criterio de “Avancemos” de eliminar la beca en caso de reprobación¹⁴. Esta es una situación que debería atenderse en un marco de mejor coordinación entre ambas instituciones, a fin de potenciar los esfuerzos de retención escolar y, más aun, trabajar en función el éxito escolar de los becados, elemento central que tiende a relegarse.

Los datos de rendimiento definitivo del sistema educativo formal evidencian el aumento en el porcentaje de estudiantes que aprobaron el año, tanto en primaria como en secundaria, situación que inició en el 2007 y se intensificó en el 2008. Es importante la disminución de la reprobación en secundaria (de 20,6% en 2007 a 18,0%), tanto en la educación académica como en la técnica, y que fue mayor en el tercer ciclo (séptimo y noveno años principalmente). Mejorar y sostener logros como estos no solo requiere procurar condiciones adecuadas en materia de infraestructura, materiales didácticos y estrategias de aprendizaje, sino también una oferta curricular atractiva. Un esfuerzo novedoso en esta línea, cuyos resultados deberán evaluarse en el futuro, es la promoción, por parte del MEP, del programa Ética, Estética y Ciudadanía, que inició en el 2008 y con el cual se promueve una reforma curricular en las asignaturas de Cívica, Artes Plásticas, Educación Musical, Artes Industriales, Educación para el Hogar, Educación Física y Filosofía, a fin de lograr una educación más sugerente, que motive a los estudiantes a quedarse en el colegio y a adoptar nuevas formas de vivir y convivir.

El descenso de la expulsión se refleja también en los cambios en la condición de estudio y trabajo que muestra la población de 12 a 17 años. Entre los hombres, el grupo que solo estudia y no trabaja aumentó de 73,1% a 79,9% entre 2006 y 2008, y entre las mujeres la proporción también se incrementó, de 79,3% a 83,7%. En consecuencia, el grupo que solo trabaja y no estudia se redujo en esos años: en los hombres bajó de 12,3% a 9,6% y en las mujeres de 4,1% a 3,7%¹⁵. Mantener los esfuerzos por reducir la expulsión en secundaria es necesario para mejorar un indicador que ubica a Costa Rica en un nivel intermedio en comparación con otras naciones del mundo, como es la escolaridad promedio de la población en edad activa (de 18 a 64 años); ésta permanece en 8,8 años y con respecto a ella el país no registró cambios importantes en el 2008. La buena noticia es que la población de 18 a 64 años con

secundaria completa o más crece de manera lenta pero sostenida, pues pasó de 25,1% en 1990 a 37,1% en 2008.

Desmejoras significativas en el acceso a una vida segura

La aspiración de contar con un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades tuvo desmejoras notables en el 2008, tal como demuestran el significativo aumento de la tasa de homicidios por cien mil habitantes, que pasó de 8,0 en 2007 a 11,1 en 2008 y el incremento mujeres muertas por razones de género, cuya cantidad (32) figura como la más alta del último lustro, superando incluso al 2005, que fue uno de los años más violentos.

La Encuesta de Hogares del 2008 incluyó un módulo sobre victimización¹⁶, el cual es comparable con un módulo previo que se aplicó en 1997. Los resultados muestran que un 15% de los hogares del país había reportado al menos un evento de victimización en 1997, cifra que se duplicó once años después, pues ascendió a un 28% en el 2008 (INEC y PNUD, 2008). Los delitos con mayor incidencia en el 2008 fueron los robos fuera y dentro de la vivienda (11,1% y 7,2%, respectivamente), seguidos por los intentos de robo y los robos de pertenencias en el carro, o de partes del carro (cuadro 2.3). Los robos dentro de la vivienda eran los más frecuentes en 1997, mientras que en el 2008 fueron los robos o asaltos fuera de la vivienda (en 1997 este tipo de eventos afectó a un 3,3% de los hogares). En una cuarta parte de los casos reportados estuvo presente la agresión, que ocurre principalmente en los robos o asaltos fuera de la vivienda, en las víctimas de robo de carro y en las víctimas de intento de robo. Otro evento que incluyó agresión en cerca de la mitad de los casos fue en la categoría de “otro acto distinto a los mencionados”.

Solamente un 23% de los casos es puesto en conocimiento de las autoridades correspondientes. Los delitos más denunciados son robos de carro (71,7%), estafas por Internet (43,1%) y solo agresión contra algún residente de la vivienda (34,3%). Un tema que

RECUADRO 2.3

Estrategias novedosas para evitar la expulsión de jóvenes del sistema educativo

De acuerdo con la Encuesta de Hogares del 2008, las causas de la expulsión de las y los jóvenes del sistema educativo siguen distribuyéndose entre razones económicas (34,8%), académicas (44,6%) y otras (16,3%). Estos datos refuerzan la idea de que el combate a la deserción requiere una estrategia diversificada, que apueste a distintas formas y mecanismos que favorezcan la retención escolar. La reducción en la deserción que se registró en 2007 y 2008 no parece ser un resultado exclusivo del programa “Avancemos”, sino de un conjunto de medidas, estrategias y acciones novedosas puestas en marcha desde el MEP y en los centros educativos para atender el problema. Los siguientes son algunos ejemplos de estas iniciativas.

■ **Reforma al reglamento de evaluación de los aprendizajes.** Esta iniciativa fue aprobada en el 2008 por el Consejo Superior de Educación (CSE), como un mecanismo para reducir la reprobación innecesaria y la exclusión. Se modificó el régimen anterior¹⁷ de reprobación y nota de conducta, que tenía como resultado aulas con más estudiantes, un gran número de repitentes que distraían a sus compañeros, problemas de conducta y un gasto adicional para mantener docentes enseñando a alumnos que ya habían aprobado esos mismos cursos en el año inmediato anterior. La reforma propone atender a las y los estudiantes considerando ritmos distintos. Las principales novedades consisten en que quienes reprueben materias pueden continuar avanzando en asignaturas de niveles superiores y “arrastrar” las pérdidas, y que los cursos se aprueban con la nota ponderada anual, con lo que se eliminó el requisito de que la calificación del tercer trimestre debía ser igual a la nota que se exige para aprobar cada asignatura.

Asimismo, se separa la evaluación académica de la formación del comportamiento y la conducta, con la idea de no crear efectos perversos entre ambos procesos y ofrecer nuevos instrumentos educativos y disciplinarios que permitan un tratamiento más completo del tema de la conducta.

■ **El cole en nuestras manos** es un programa desarrollado por el MEP en coordinación con otras instituciones, como el Ministerio de Justicia, y tiene como objetivo promover la convivencia en colegios problemáticos. Es un plan piloto que se realiza en 51 instituciones de educación secundaria y que incluye actividades como sensibilización de estudiantes y docentes sobre el enfoque de derechos, campamentos formativos-recreativos con alumnos y estudiantes desertores, capacitación a docentes en prevención de la violencia y resolución alternativa de conflictos, entre otras.

■ **Modelo de prevención integral de la exclusión estudiantil en colegios públicos.** Esta iniciativa dio inicio en el 2008, en trece colegios de San José y dos de Santa Cruz de Guanacaste. Está a cargo de la Fundación Acción Joven (FAJ), en coordinación con el MEP, e integra a jóvenes universitarios en proyectos de retención de estudiantes de secundaria. El modelo tiene cuatro componentes. El primero desarrolla talleres grupales, lúdicos y participativos con alumnos de décimo año, quienes trabajan en el diseño y construcción de un proyecto de vida utilizando el diálogo y proponiendo soluciones a los problemas que afrontan como estudiantes e individuos. En el segundo componente se trabaja con los educadores, en sesiones semanales en las que se promueve el análisis de los problemas del colegio y la producción creativa de estrategias para enfrentarlos

y prevenir la exclusión estudiantil. El tercer eje reúne a estudiantes líderes para que tomen parte en un proceso de análisis y resolución de problemas prioritarios desde su propia óptica. El cuarto componente da seguimiento a las ausencias de la población estudiantil y los casos de bajo rendimiento académico, detectando causas y atendiendo situaciones problemáticas, con sesiones de evaluación a mitad y final de año.

■ **Programa “Enlace-integración-enlace”, del Liceo José Joaquín Vargas Calvo.** Se desarrolla desde el 2006 y pretende favorecer el proceso de transición de los alumnos de sexto grado a octavo año de secundaria, en atención a estudios que demuestran que el tratamiento inadecuado en esta etapa ocasiona, en la mayoría de los casos, desmotivación, bajo rendimiento y abandono escolar. El programa incluye visitas a las escuelas, actividades con los nuevos estudiantes para familiarizarlos con el centro educativo y sus nuevas responsabilidades, procesos de acompañamiento e inducción al inicio del curso, actividades recreativas de integración al colegio, elaboración de perfiles de entrada de los alumnos, coordinación con las escuelas y capacitación a profesores guía. Los resultados obtenidos han sido una reducción significativa de la deserción, que pasó de 19,4% en 2006 a 3,6% en 2008, un manejo más integral de la información de los nuevos estudiantes desde su escuela de origen, disminución del tiempo dedicado a la atención de problemas individuales asociados a la transición y una mejora general del clima institucional. Los estudiantes han ganado en permanencia e integración en el centro educativo, así como en una mayor facilidad para enfrentar la transición.

Fuente: MEP, 2009b; Gómez y Solano, 2009 y FAJ.

CUADRO 2.3

Tasa de victimización^{a/}, por tipo de delito, según características del hogar y de la vivienda. 2008

Características	Tipo de delito								
	Hogares víctimas	Robo en la vivienda	Asalto fuera de la vivienda	Robo de carro	Robo de partes del carro	Robo de moto o bicicleta	Intento de robo	Solo agresión	Otro delito
Total de viviendas	28,0	7,2	11,1	0,8	4,4	2,6	6,0	2,2	1,5
Quintil de ingreso									
I	20,3	7,9	5,8	0,2	1,0	1,9	4,0	2,3	2,0
II	23,4	6,9	9,0	0,3	1,3	3,3	4,4	2,4	1,3
III	27,7	7,7	11,2	0,3	3,3	3,0	6,2	2,6	1,5
IV	32,6	6,5	15,0	1,2	4,7	1,9	7,2	2,1	1,2
V	37,1	8,2	14,1	2,0	11,3	2,6	8,9	1,8	1,4
Región									
Central	30,6	6,0	13,8	1,2	5,6	1,7	7,1	2,4	1,7
Chorotega	22,5	9,1	4,3	0,1	2,7	5,4	3,9	1,5	1,3
Pacífico Central	22,8	10,2	6,0	0,1	1,6	5,6	3,1	1,5	0,7
Brunca	20,9	8,7	5,3	0,1	3,3	3,1	3,2	2,2	0,8
Huetar Atlántica	28,3	10,8	10,1	0,1	1,4	4,2	5,7	2,1	1,4
Huetar Norte	18,6	7,6	4,3	0,2	2,3	1,8	3,3	1,4	0,7
Zona									
Urbana	32,3	7,0	14,6	1,0	5,5	2,6	7,5	2,4	1,7
Rural	21,5	7,6	6,0	0,5	2,8	2,4	3,9	1,9	1,1

a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo.

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

llama la atención es que en delitos de menor cuantía, como por ejemplo el robo de partes del carro, hay un porcentaje importante de la población que se abstiene de denunciar ante las instancias judiciales. Este hecho merece seguimiento y estudio, para comprender mejor sus causas e implicaciones.

La victimización ocurre principalmente en las regiones Huetar Atlántica y Central. Del total de eventos, el 70% se concentra en esta última, y corresponde sobre todo al robo fuera de la vivienda. En el resto de las regiones el robo dentro de la vivienda es el delito más frecuente. La tasa de victimización crece conforme aumenta el nivel de ingreso de los hogares: mientras en el primer quintil el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en el quinto quintil esa proporción fue de un 37,1%. Del total de hogares que han pasado por esta situación, la mitad pertenece a los dos quintiles de mayores ingresos.

Tal como muestra el gráfico 2.2, al desagregar la tasa de victimización de los hogares por clases sociales¹⁸, se observa que la clase alta es la de mayor incidencia (47,5%), seguida por los medianos empresarios y expertos (38,4%) y las clases intermedias (32,1%). En un nivel intermedio, y similar entre ellos (alrededor del 27%), están el grupo de “otros trabajadores” (servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros), los obreros industriales, los pequeños propietarios y los obreros en servicios. Las clases que más denuncian los delitos coinciden en su mayoría con las de más alta victimización, excepto en el caso de los obreros industriales y de servicios, que tienden a reportar en menor proporción que las clases semejantes en incidencia. Del total de hogares victimizados, las clases intermedias y los pequeños propietarios, que son los grupos más numerosos, son también los que tienen mayor proporción de eventos, seguidos

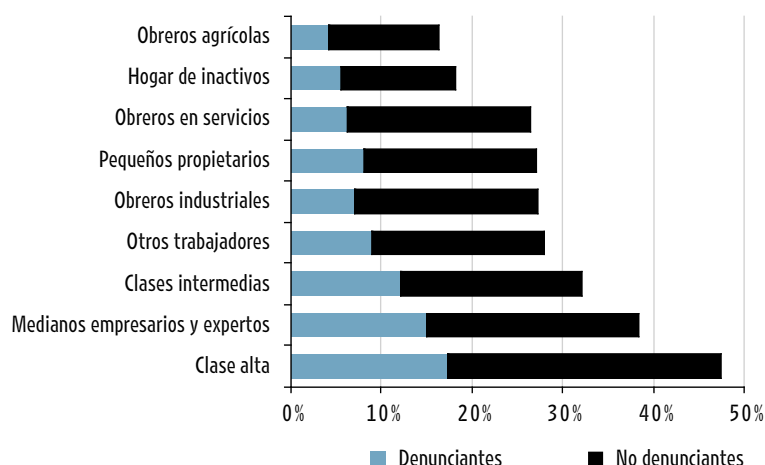
de cerca por los medianos empresarios y expertos; en un nivel intermedio están los obreros industriales y los obreros en servicios. Del total de incidentes reportados en los que hubo agresión, el grupo de pequeños propietarios es el que tiene la mayor proporción (37%); le siguen los obreros en servicios (36%), los obreros industriales y agrícolas (34% cada uno) y las clases intermedias (32%). En contraste, la clase alta y el grupo de otros trabajadores (categoría marginal que incluye servicio doméstico y vendedores ambulantes, entre otros), con 23% cada uno, y los medianos empresarios y expertos, con 24%, son los que reportaron menos eventos con agresión (para más detalle sobre el tema de clases sociales, véase el capítulo 6).

Deterioro en el acceso a ingreso digno

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al 2007, mientras

GRAFICO 2.2

Tasa de victimización^{a/} por clase social^{b/}, según denunciantes o no denunciantes. 2008



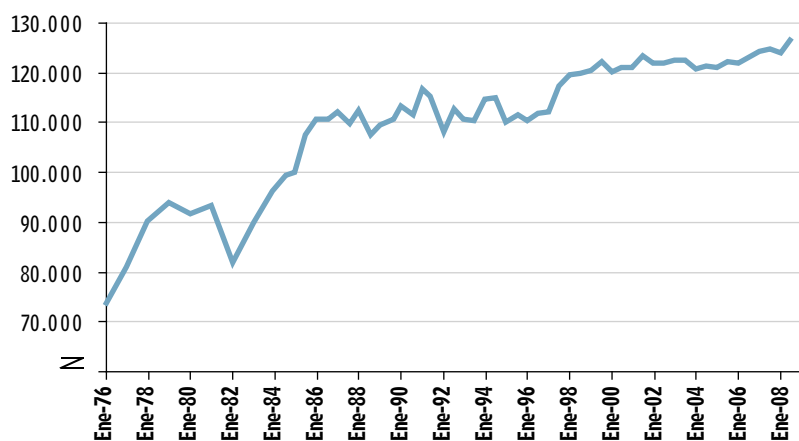
a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo.

b/ Para las definiciones de las clases sociales consúltense el capítulo 6.

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

GRAFICO 2.3

Evolución de los salarios mínimos reales^{a/} (colones de julio de 2006)



a/ Salarios mínimos de las ocupaciones que no son cubiertas explícitamente por alguna ocupación incluida en el decreto de salarios mínimos, según el cual ningún patrono debe pagar un salario inferior al allí establecido. Deflatado con el índice de precios (IPC), base julio de 2006.

Fuente: Elaboración propia con datos del MTSS.

que el ingreso per cápita promedio de los hogares (promedio de ingresos per cápita) lo hizo en -0,8%, aunque siguió siendo uno de los más altos del período 1990-2008 (Sauma, 2009). Por su parte, el ingreso de los ocupados apenas aumentó un 2,1% (muy por debajo del 9,3% del año anterior), caso contrario al del salario mínimo, que luego de la leve mejoría mostrada por el índice de salarios mínimos reales en 2007, volvió a caer en el 2008. Esto implica un retroceso considerable, pues el índice nuevamente se ubicó en los niveles de estancamiento que venía exhibiendo desde 1999.

La evolución de los salarios mínimos reales muestra que entre 1978 y 1988 estos crecieron un 24,7%, de 1988 a 1998 un 6,2% y de 1998 al 2008 tan solo un 5,8%, lo que representa casi 0,5% al año. A esta caída se suman la reducción del ingreso promedio real de los hogares y el incremento del costo de la canasta básica alimentaria, que resultó un 24,4% mayor que en el 2007 (gráfico 2.3).

Acceso a vivienda: viejos y nuevos problemas

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vivienda digna, el 2008 mostró situaciones dispares. Por un lado, la inversión para apoyar el financiamiento de los bonos de vivienda para los hogares de menor ingreso aumentó un 17% en términos reales con respecto al año anterior y se constituyó en la tercera más alta desde que se creó el subsidio¹⁹. Asimismo, el número total de bonos entregados creció un 11%. En el 2008 también se aplicó por primera vez el llamado “bono comunal o colectivo de la vivienda”, mecanismo que permite mejorar las condiciones de infraestructura de los asentamientos consolidados, es decir, asentamientos precarios e irregulares (no reconocidos por las municipalidades). Se realizaron intervenciones en los asentamientos de Los Guido, en Desamparados (sector 1), Las Gaviotas, en Turrialba y el sector La Franja, en Metrópolis-Pavas (Banhvi, 2009).

En el tema de erradicación de asentamientos en precario y tugurios no

se registraron avances significativos. Una fiscalización realizada por la Contraloría General de la República entre enero de 2007 y enero de 2008, sobre el aseguramiento de la calidad en el desarrollo de proyectos de vivienda ejecutados como parte del “Programa de erradicación de asentamientos en precario y en condición de tugurio”, identificó problemas importantes. Por un lado destacan las debilidades del Mivah relacionadas con la deficiente planificación para definir prioridades de los asentamientos que se atienden, ausencia de una estrategia de seguimiento y evaluación de los distintos proyectos y falta de operación del Área de Verificación de la Calidad. Por otro lado, en el Banhvi se detectaron deficiencias como la escasa evidencia que se deja en los expedientes técnicos de los proyectos y fallas en la ejecución de las labores de fiscalización que debe realizar el Banco para asegurar la veracidad y razonabilidad de algunos rubros incluidos en el costo de los proyectos que proponen las entidades autorizadas (costos administrativos, avalúos y presupuestos) (CGR, 2008d).

El acceso a vivienda por parte de sectores medios se vio afectado por los efectos de la crisis económica mundial, que comenzaron a sentirse a mediados del 2008. El aumento de las tasas del interés entre mayo y diciembre redujo el acceso al crédito y afectó especialmente el ingreso de los hogares que habían adquirido deudas con tasas bajas a principios del año. Para estos hogares la cuota por este concepto pasó de representar un 30% a un 48% de sus ingresos (Fuprovi, 2009). El acceso a recursos por parte de los hogares no solo es clave para obtener una casa nueva, sino también para mejorar y ampliar la ya existente. En esta línea, nuevos cálculos sobre el déficit habitacional en el país advierten que éste es muy superior al reportado hasta ahora, pues se estima que aumentó de 176.191 unidades con problemas (estado físico deteriorado en alguno de sus componentes o por hacinamiento) a 623.438 (Fuprovi, 2009).

Un análisis de largo plazo realizado por Fuprovi para este Informe, sobre la

evolución de la política de vivienda en los últimos quince años, obtuvo varios hallazgos relevantes. En primer lugar, entre 1994 y 2008 el país experimentó un notable crecimiento de la cantidad de viviendas construidas, favorecido sobre todo por el descenso en la tasa básica pasiva (promedios anuales), ya que esto mejora el acceso al crédito e incentiva la construcción (excepto a finales del 2008, cuando la tasa aumentó a poco menos de un 12%, producto de la crisis). Paradójicamente, en el mismo período se observó como tendencia general una reducción en la cantidad de bonos de vivienda entregados, aunque en los últimos dos años se revirtió esa tendencia (gráfico 2.4).

Un segundo hallazgo es que durante el período 1997-2008, el Fosuvi (principal mecanismo financiero para promover el acceso a la vivienda de interés social) recibió una cantidad de ingresos muy inferior monto que le corresponde por ley, que es un 3% del Presupuesto Nacional y parte del impuesto de ventas (6,6%). Con los fondos no percibidos, el Banhvi habría podido asignar casi el doble de bonos que los que ha entregado en toda su historia, y podría haber logrado un impacto más significativo en la erradicación de asentamientos en precario y tugurios. A la falta de sustento económico se suma además la ausencia de reconocimiento político, tal

como evidencia el hecho de que luego de treinta años el Mivah sigue siendo un ministerio sin cartera (Fuprovi, 2009).

Estas tendencias ponen en entredicho el compromiso con el sector vivienda, pese a que el tema se ha planteado como una prioridad en el discurso político de los últimos gobiernos. Desde hace quince años priva una política de “distribución de bonos”, más que una política de Estado en materia de vivienda, con una visión de mediano y largo plazo sobre el desarrollo de los asentamientos humanos, y con instrumentos de gestión que garanticen la sostenibilidad financiera del sector, así como mecanismos de planificación habitacional y de las ciudades (Fuprovi, 2009). La atención de la demanda potencial de vivienda al año 2030, en áreas como la GAM, requiere tener presentes los aspectos señalados, a fin de no repetir errores del pasado (recuadro 2.4).

Miradas en profundidad

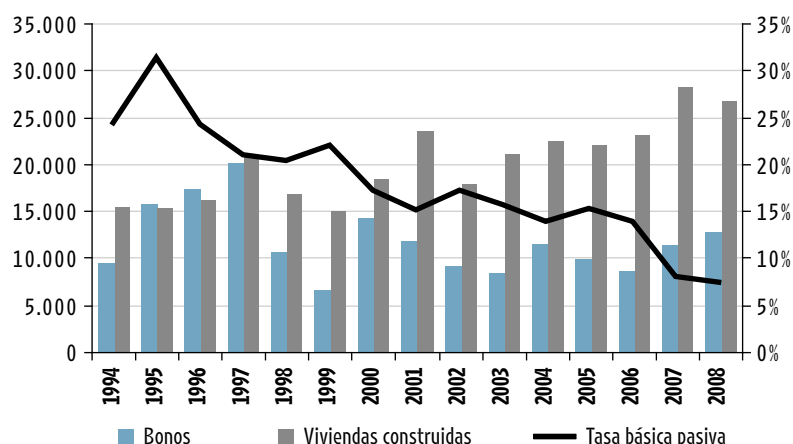
No quedarse con la visión de “país promedio” ha sido una preocupación de este capítulo, y de ahí el interés

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SECTOR VIVIENDA: QUINCE AÑOS DE ENSAYOS Y OMISIONES

véase Fuprovi, 2009 en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 2.4

Tasa básica pasiva, viviendas construidas y total de bonos entregados



Fuente: Fuprovi, 2009, con información del BCCR y del INEC.

RECUADRO 2.4

Patrones de urbanización y demanda potencial de vivienda en la GAM, 2001-2030

En las dos últimas décadas del siglo XX, la vivienda se convirtió en un tema prioritario para varios gobiernos, lo que estimuló la construcción de residencias en un afán por cerrar el déficit habitacional previamente desatendido. Parte esencial de estos esfuerzos fueron los proyectos de interés social, pero también se generaron y ampliaron instrumentos financieros para apoyar otro tipo de edificaciones individuales, especialmente en la década de los noventa²⁰. A partir de 1984, el tipo de viviendas que más se construyó fueron casas individuales de baja densidad, es decir, de uno o dos pisos, las cuales superaron el 65% del total de nuevas viviendas entre 1994 y 2008 (Pujol et al., 2009). Si bien se desarrollaron proyectos colectivos -los cuales representan una proporción nada despreciable de las nuevas viviendas añadidas al parque habitacional- estos equivalen a un porcentaje muy limitado del total de viviendas construidas.

Dados los límites naturales que existen en el Valle Central, este tipo de urbanización promueve un rápido agotamiento de la tierra disponible para construcción de vivienda en las ciudades de la GAM, lo que ha llevado a que, desde finales del siglo XX, se haya sobrepasado el anillo de contención definido por el INVU en 1983 para esta área. El mapa 2.1 muestra las zonas libres que aún pueden desarrollarse en la GAM para residencias de baja densidad y superpone información sobre la expansión residencial al área total de la GAM, donde se identifican otros usos del suelo.

Los patrones de desarrollo de viviendas en baja densidad, que de manera abrumadora dominan la construcción de nuevas viviendas, tanto individuales como en proyectos colectivos de interés social, han generado el agotamiento de la tierra libre cerca de los centros de las ciudades. Continuar con esta tendencia implicará cambios en tiempos de viaje desde y hacia el trabajo, compras o recreación *versus* área de terreno, los cuales significarán sacrificios de calidad de vida cada vez mayores para los habitantes de los asen-

tamientos más recientes. Esto es particularmente grave para los sectores de menores ingresos, que de por sí deben sacrificar área de vivienda para satisfacer otras necesidades de consumo.

El agotamiento de la tierra ha sido especialmente problemático en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y noreste de San José, así como al sur de Heredia. El Estado ha utilizado las mismas tecnologías constructivas que el sector privado para producir viviendas individuales de un piso, lo cual, aunado a la focalización espacial de la inversión, ha resultado en un ritmo de agotamiento muy rápido del suelo. Sin embargo, el control del Estado sobre la construcción de vivienda social permitiría ensayar una solución al dilema del intercambio accesibilidad-vivienda: la intensificación de uso del suelo. Se ha demostrado que la densificación con edificios de cuatro a seis pisos en zonas bien servidas por transporte público e infraestructura sanitaria, puede aumentar de modo significativo la capacidad del territorio para acomodar residentes (Pujol et al., 2009). Esto es necesario para evitar la repetición de errores pasados: al acomodar la provisión de vivienda a la lógica de la necesidad, en 1986-1994 el Estado promovió el desarraigo de muchas familias, que tuvieron que abandonar sus comunidades originarias (por lo general barrios populares del Área Metropolitana de San José) y asentarse en otras nuevas. Veinte años después, los hijos de estas familias explican una demanda potencial muy importante de viviendas en los distritos que han concentrado la vivienda social desde 1986. Pero en estos distritos no existe tierra para proveerles vivienda individual a estas nuevas familias, por lo que, de no cambiar la forma de construir, se producirá una "segunda oleada" de desarraigo, con los impactos sociales y familiares asociados.

Estimación de la demanda potencial adicional para el período 2001-2030

Para comprender la magnitud de los impactos en la calidad de vida, las oleadas de desarraigo y las presiones expansivas de

construcción de vivienda que impone el modelo habitacional de baja densidad, es importante considerar el comportamiento futuro de la demanda por vivienda. Ésta obedece a distintos factores, entre los cuales destaca el demográfico, específicamente en lo relacionado con la evolución de la población y el proceso de formación de los hogares. Pujol et al. (2009) se abocaron a determinar los efectos que tendrá la evolución de la población de la GAM sobre la demanda de viviendas en el período 2001-2030, o lo que denominaron el comportamiento futuro de la "demanda potencial". Esta última se refiere a un concepto ampliado que incluye la demanda efectiva por vivienda, respaldada por la capacidad de pago de los consumidores, y las necesidades habitacionales que no se manifiestan en el mercado por carecer de respaldo económico²¹. Para ello tomaron en cuenta las estimaciones de población hasta el 2030, las tasas de jefatura de hogar, la tasa de creación de nuevos hogares y la evolución y características del tamaño de los hogares costarricenses. Con base en esta información se elaboró el gráfico 2.5, que muestra la demanda por nuevas viviendas en la GAM, por quinquenios, hasta el 2030.

De estos datos se desprende que:

- La evolución en términos absolutos de los distintos grupos de edad de la población de la GAM hace prever un incremento muy relevante de la población potencialmente demandante de primera vivienda durante los próximos años.
- La demanda acumulada durante el período 2001-2030 se estima en alrededor de 301.700 nuevas viviendas para toda la GAM. El mayor incremento se dará en los tres primeros quinquenios (2001-2015), cuando se demandará alrededor del 60% de las viviendas estimadas.
- La mayor demanda de viviendas se estaría presentando en los cantones de

CONTINÚA >>

RECUADRO 2.4 > CONTINUACIÓN

Patrones de urbanización y demanda potencial de vivienda en la GAM, 2001- 2030

Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela, los cuales representan cerca del 58% del total de viviendas demandadas en la GAM en el período estudiado.

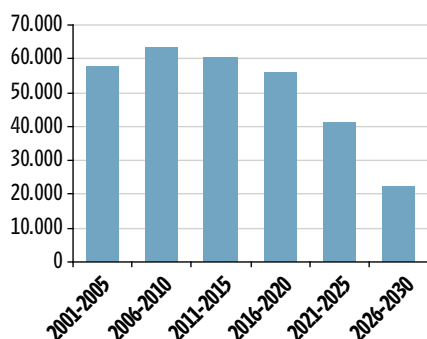
■ En un segundo grupo de cantones, con una demanda de entre 12.000 y 16.000 nuevas viviendas cada uno, están Cartago, La Unión, Heredia y Vázquez de Coronado.

■ Luego se ubican otros cantones, como Curridabat, Paraíso y Goicoechea, en los cuales se estima una demanda por nuevas viviendas de entre 6.000 y 8.500 por cantón. Les siguen Poás, Oreamuno, Barva, San Rafael, Santa Ana y Escazú, con una demanda de entre 3.000 y 4.500 viviendas cada uno.

■ La menor demanda de viviendas se estima ocurrirá en los cantones de Alvarado, Flores, San Pablo, Atenas y Mora, donde la demanda acumulada por nuevas viviendas no sobrepasará las 1.500 por cantón en el período 2001-2030.

Fuente: Pujol et al., 2009.

GRAFICO 2.5

Demanda potencial de vivienda acumulada en la GAM por quinquenio. 2001-2030

Fuente: Pujol et al., 2009.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
OFERTA Y DEMANDA POTENCIAL DE VIVIENDA EN LA GAM,

Pujol, et al., 2009, en
www.estadonacion.or.cr

permanente de lograr la mayor desagregación posible de los indicadores. La importancia de este esfuerzo es llamar la atención sobre retos pendientes, incluso en temas en los que, en promedio, Costa Rica exhibe avances significativos. La mayor desagregación interesa también por cuanto el diseño de estrategias para la promoción del

desarrollo humano requiere adaptaciones a las particularidades de las distintas zonas y regiones del país. En esta línea, el siguiente apartado presenta un análisis desagregado en dos temas clave para el disfrute de una vida larga y sana: por un lado, las manifestaciones que asumen los principales indicadores del cambio demográfico visto por regiones y, por otro, las diferencias espaciales que todavía persisten en materia de mortalidad infantil, un indicador en el cual el país tiene logros que se deben preservar, pero también desafíos que atender, especialmente en algunas zonas del territorio nacional.

Heterogeneidad geográfica en el cambio demográfico (1978-2008)

El cambio que el país ha venido experimentando en sus principales indicadores demográficos no se ha dado uniformemente entre todos los habitantes, sino que se refleja en agregados nacionales. Pese a la pequeñez del territorio y la población costarricense, la heterogeneidad geográfica es innegable. La tasa de crecimiento natural es mayor en las regiones periféricas que en la Central, es decir, mientras el número de nacimientos ha venido disminuyendo en esta última, sigue creciendo en las demás regiones. El Valle Central continúa recibiendo inmigrantes del resto del país, así como de otras naciones, y aparenta ser un foco de atracción de mano de obra calificada. A continuación se muestran las diferencias geográficas en las características del

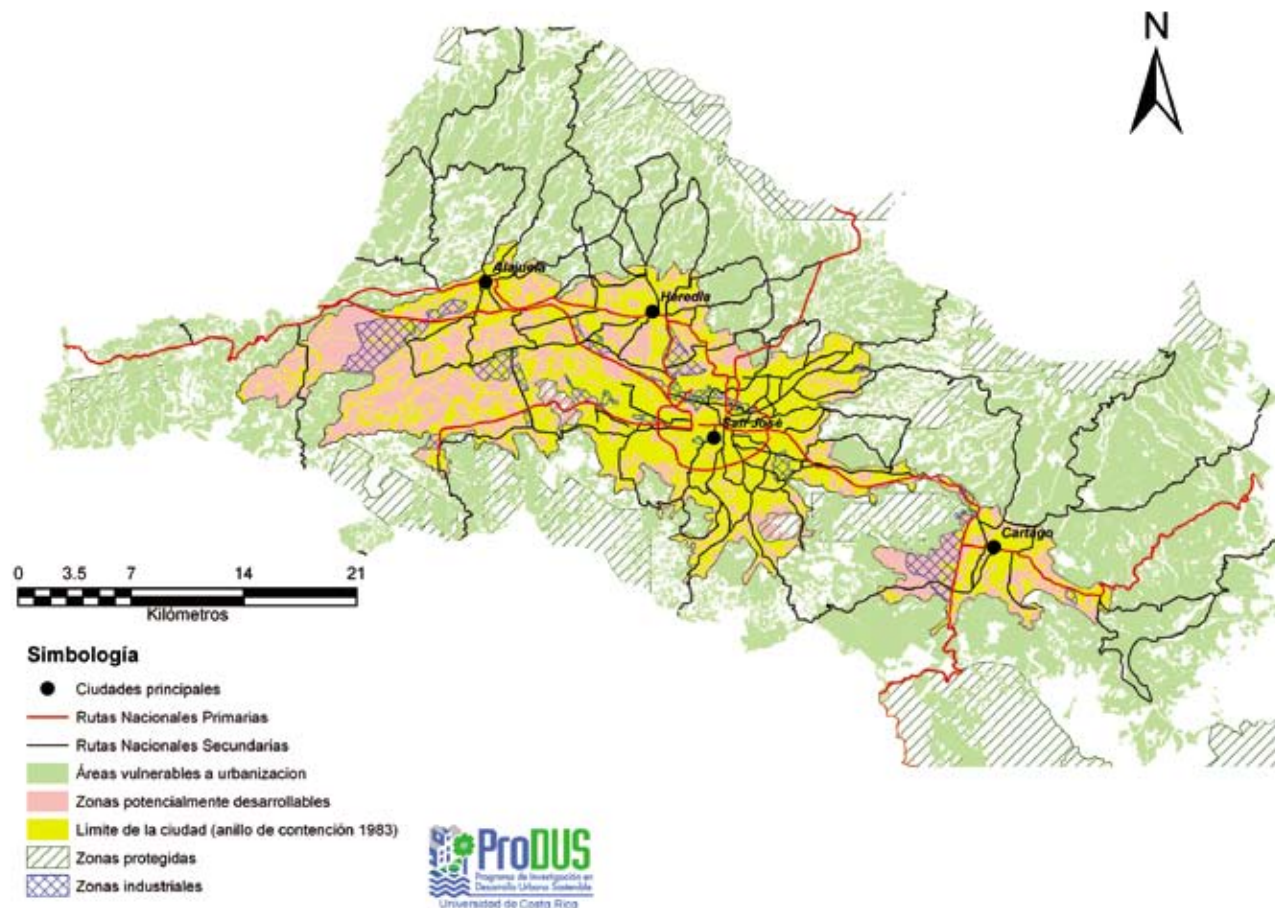
cambio demográfico y algunas implicaciones potenciales que éstas podrían tener sobre el desarrollo humano.

Crecimiento natural y desarrollo humano

El crecimiento natural es el que ocurre únicamente por la adición de nacimientos y la sustracción de defunciones. Pese a que es un concepto cuya importancia se ha minimizado en épocas recientes por la relevancia de las migraciones, su estudio ofrece perspectivas interesantes. La tasa de crecimiento natural de Costa Rica fue de 13 personas por cada mil habitantes en 2008. Este ritmo se ha reducido de modo considerable en todo el país, pues hace quince años la tasa era de 20 por mil, y hace treinta era de 26 por mil. Aun en el 2008 se observan diferencias entre el centro del país y las regiones periféricas. Las tasas de Quepos, Santa Cruz, Liberia, Coto y San Carlos duplican las de las subregiones con los registros más bajos (el sector oeste de la provincia de San José). También se observan tasas altas en Cañas, Buenos Aires y Limón. Aunque la región Central todavía representa el 55% del crecimiento natural del país, hay un efecto considerable sobre la composición por edad de la población nacional. El componente que hace que el crecimiento natural sea aún positivo es la natalidad.

Otro indicador analizado es la razón entre el número de nacimientos ocurridos entre 2003 y 2007, dividido por la cantidad de nacimientos acaecidos

MAPA 2.1

GAM: zonas libres desarrollables para usos residenciales en baja densidad

Fuente: Pujol et al., 2009.

entre 1998 y 2002. Cifras por debajo de 1 representan un decrecimiento en este indicador, mientras que cifras mayores indican un crecimiento. Las subregiones de las partes central y sur del país presentan cifras bajas (excepto las que rodean las ciudades de Heredia y Alajuela), en tanto que las subregiones periféricas del Pacífico Norte y Central muestran cifras altas.

¿Qué relevancia tienen estas diferencias para el desarrollo humano? La tendencia hacia el cierre de grupos de preescolar y primer grado en varias escuelas de la provincia de San José, por la escasez de estudiantes, es un fenómeno asociado principalmente al descenso en la natalidad, tal como se analiza en el *Segundo Informe Estado de la Educación* (Programa Estado de

la Nación 2008b). Es importante destacar que esta caída ocurre en la región Central, en tanto que en la zona norte y el Caribe la reducción es muy leve (casi nula) y en subregiones del oeste del país el número de nacimientos sigue incrementándose. En ausencia de migración interna, se esperaría entonces que las escuelas de las regiones periféricas (sobre todo las de la costa del Pacífico) sigan necesitando más espacio, mientras que ciertas escuelas de la Meseta Central continúan enfrentando una menor demanda. Si se mantienen estas tendencias, el MEP debería estudiar la conveniencia de planificar la asignación de recursos a partir de las diferencias apuntadas. ¿Tendría el MEP que cerrar escuelas en San José y Cartago y, al mismo tiempo, seguir construyen-

do escuelas en la costa del Pacífico y la zona norte? Por el contrario, ¿no es esta una oportunidad para que el MEP empiece a considerar la disminución en el número de alumnos por grupo, como mecanismo para mejorar la educación? Si este último es el caso, ¿esta mayor inversión por alumno significaría que los estudiantes del Valle Central se beneficiarían antes que los de las regiones periféricas?

La reducción en el número de nacimientos (natalidad) está relacionada con el descenso en el número de hijos por mujer (fecundidad). En el nivel agregado se perciben las diferencias en el cambio de la natalidad por regiones. También hay variaciones en los niveles promedio de fecundidad entre subregiones. Aunque la tasa global de

MAPA 2.2

Tasa global de fecundidad, según subregión. 1978, 1993 y 2008

1978



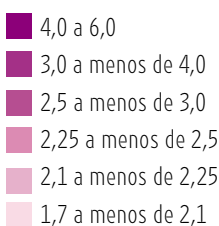
1993



2008



Tasa global de fecundidad
(hijos por mujer)



Fuente: Brenes, 2009, con base en estadísticas vitales y proyecciones de población del INEC y el CCP-UCR.

fecundidad (TGF) es de 2,1 hijos por mujer, por debajo del nivel de reemplazo, esto no es uniforme en el territorio. En el anillo que bordea el Área Metropolitana de San José, la TGF era cercana a 2,1 en 1993, mientras que en las zonas costeras y en la zona norte se mantuvo por encima de 2,5 en el 2008 (mapa 2.2).

Migración interna y redistribución de la población

Con las bajas en la natalidad y la mortalidad, la migración se convierte en una importante variable del cambio demográfico. La migración internacional ha sido un componente del crecimiento de la población costarricense, pero es la migración interna la que explica buena parte de los cambios en la población de las regiones y subregiones. Durante las últimas tres décadas, la tasa de crecimiento natural ha sido mayor en las regiones periféricas que en la Central, pero ésta sigue recibiendo la mayor proporción de migrantes internos. Según las Encuestas de Hogares, esta región fue el destino de alrededor del 50% de las personas que cambiaron su lugar de residencia durante las décadas de 1990 y 2000 (cuadro 2.4).

Sin embargo, las características de la región receptora varían según cómo se defina a los migrantes. La región Central es la receptora de más de tres cuartas partes de las personas que migraron desde otros países. Si se excluye a los migrantes provenientes del extranjero (algunos costarricenses, otros foráneos), la proporción de migrantes que llegaron a esta región disminuye de 50% a 40% en la década de los noventa, y de 46% a 38% en los primeros años del siglo XXI. Le siguen las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica, que recibieron inmigrantes no solo del extranjero, sino también de otras regiones del país. Cuando se analizan únicamente las personas que se movilizaron a lo interno del territorio nacional, ambas regiones, en conjunto, absorbieron el 26% de los inmigrantes en el período 1992-1997, y el 35% en 2002-2007²². Ahora bien, si se analizan las tasas de inmigración, estas regiones, junto con la Pacífico Central, son las que tienen las proporciones más altas.

CUADRO 2.4

Tasas de inmigración y emigración internas, según región de destino. 1992-1997 y 2002-2007

Región de destino	Distribución relativa de migrantes internos				Tasas de inmigración		Tasa de emigración ^{a/}
	Con origen extranjero		Sin origen extranjero		Con origen extranjero	Sin origen extranjero	
	Inmigrantes	Emigrantes	Inmigrantes	Emigrantes			
1992-1997							
Total	31.252	30.249	23.697	22.693			
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0			
Central	49,6	30,3	40,0	40,4	7,9	4,8	4,7
Chorotega	6,4	8,7	7,7	11,6	8,1	7,4	10,7
Pacífico Central	7,7	6,0	8,9	8,0	14,1	12,4	10,6
Brunca	9,0	8,5	10,5	11,4	9,3	8,2	8,6
Huetar Atlántica	12,8	12,2	15,1	16,2	15,0	13,4	13,8
Huetar Norte	14,4	9,3	17,8	12,5	29,6	27,6	18,5
Otro país		25,0					
2002-2007							
Total	35.085	32.970	27.931	25.816			
Distribución relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0			
Central	46,1	40,1	38,4	53,5	6,0	4,0	4,5
Chorotega	7,2	11,0	8,0	14,6	7,7	6,9	10,2
Pacífico Central	5,9	6,0	6,8	8,0	9,3	8,6	8,2
Brunca	5,2	10,7	5,5	14,3	5,7	4,8	10,1
Huetar Atlántica	11,8	7,8	13,5	10,3	9,9	9,0	5,6
Huetar Norte	23,9	9,8	27,7	13,0	36,7	33,9	13,0
Otro país		23,6					

a/ No se calculó la tasa de emigración desde otros países, pues no se puede establecer un denominador claro para calcular la exposición al riesgo en las tasas.

Fuente: Brenes, 2009 a partir de las EHPM, INEC.

La región Central se mantiene como la que recibe la mayor cantidad de inmigrantes, y el efecto en su crecimiento total se debe principalmente a la llegada de personas (costarricenses o extranjeras) de otros países. Por el contrario, la migración interna y extranjera ha tenido un efecto importante en el crecimiento poblacional de la región Huetar Norte, tanto en la década de 1990 como en la de 2000. La migración también ha contribuido de manera positiva al crecimiento de las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. La constante tendencia de tener en la GAM tasas de desempleo menores que en las regiones periféricas se convierte en un claro incentivo para la atracción de migrantes. Los datos expuestos indican que la inmigración extranjera es la que puede crear mayor presión en el crecimiento poblacional de las áreas aledañas a la capital. Por otro lado, el incremento de la población de ciertas regiones periféricas debido a la redistribución espacial requiere atención, pues algunas

de ellas también seguirán incrementándose debido al crecimiento natural (básicamente alta natalidad y baja mortalidad en la Chorotega, la Pacífico Central y la Huetar Norte).

Otro dato por considerar es que la región Central recibe migrantes tan o mejor educados que los habitantes que no migran, a la vez que aparenta expulsar a los menos educados. Por el contrario, las demás regiones (salvo la Chorotega) tienden a expulsar a personas con un promedio de escolaridad mayor que el de sus demás nativos, mientras atraen a personas con un nivel de escolaridad menor (en promedio). Esto significa que la región Central se ha estado “alimentando” de la mano de obra más calificada proveniente de regiones periféricas, pero, desde el punto de vista de las zonas expulsoras, se está dando una potencial “fuga” de mano de obra calificada, la cual podría incentivar un mayor desarrollo humano en sus regiones de origen si se quedaran en ellas (Brenes, 2009).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO DEMOGRÁFICO, véase Brenes, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención

En anteriores Informes se ha demostrado que, a pesar de los avances del país en indicadores de salud, estos logros no han beneficiado de la misma forma a toda la población y existen diferencias importantes entre zonas geográficas, asociadas por lo general a desigualdades sociales y económicas. Los efectos de este tipo de desigualdades en salud han sido documentados tanto en países desarrollados (Daponte et al., 2008; García-Sánchez et al., 2007; Khang et al., 2004; Perlman y Bobak, 2008) como en vías de desarrollo (Landmann et

al., 2002; Donoso 2004; Subramanian et al., 2003). Se ha encontrado que las desigualdades socioeconómicas afectan negativamente la salud, en especial de los niños en su primer año de vida (Donoso, 2004; Reza et al., 2005; Joseph et al., 2009).

En esta línea de investigación, el Informe consideró importante estudiar las diferencias espaciales que persisten en Costa Rica en materia de mortalidad infantil. Se seleccionó este tema por tratarse de uno de los indicadores más utilizados para medir resultados en salud, pues resume la calidad de la infraestructura de salud, el efecto del proceso reproductivo y de las condiciones ambientales, sociales y económicas que pueden perjudicar la salud del niño (OPS, 1980; OMS, 2008a; Minsa, 2006; Rosero, 1995). Además se tomó en cuenta el hecho de que, si bien la disminución que el país ha logrado en este campo es muy relevante y lo coloca en una posición de liderazgo en América Latina, también le plantea nuevos retos que hacen cada vez más difícil alcanzar nuevas reducciones, lo cual obliga no solo a profundizar en el estudio de las causas y determinantes de la mortalidad infantil, sino también a redoblar esfuerzos para cerrar brechas geográficas que aún persisten, como lo han sugerido varios estudios (Minsa, 2006).

Con este enfoque, y como un aporte a la discusión, se realizó un estudio que mide las diferencias de la mortalidad infantil entre cantones, su evolución en el tiempo y el grado de desigualdad geográfica, en función del índice de desarrollo de los cantones en el período 2006-2008. Un primer hallazgo es que, en los últimos sesenta años, la tasa de mortalidad infantil (TMI) se ha reducido más de diez veces, al pasar de 105 defunciones por mil hombres nacidos vivos y 88 defunciones por mil mujeres nacidas vivas en el trienio 1950-1952, a 10 y 8 muertes por mil nacidos vivos, respectivamente, en el trienio 2006-2008. Sobresale una caída importante en la década de los setenta, de 70 a 20 defunciones por mil nacidos vivos. Una serie de factores están en la base de estos resultados (recuadro 2.5).

Al analizar el comportamiento de la

RECUADRO 2.5

Algunos hitos relevantes asociados a la reducción de la mortalidad infantil en Costa Rica

Período 1972-1978

- Extensión de la cobertura de atención primaria de la salud (programas de salud rural y comunitaria).
- Traslado de los hospitales a la CCSS.
- Identificación y censo de parteras empíricas y cursos para capacitarlas como educadoras y acompañantes de confianza de las embarazadas, no como parteras.
- Incremento de partos institucionales.

Período 1981-1985

- Crisis económica: recorte en presupuestos de salud para cubrir pago de deuda externa.

Período 1996-1997

- Reforma del sector salud, y creación de los Ebais.
- En 1996 se inició el programa de reporte y análisis de muertes infantiles a nivel nacional, que permite establecer acciones correctivas en el manejo de la atención del parto y del recién nacido en los tres niveles de atención.
- En 1997 se creó el programa nacional de reporte y análisis de muertes maternas, que permite dar lineamientos correctivos en el control prenatal y la atención del parto y el recién nacido.

Período 2004-2009

- Cursos de actualización dirigidos a profesionales de Medicina General y Enfermería Obstétrica a partir de 2004, para mejorar la calidad del control prenatal, el manejo del parto institucional y la atención del recién nacido.
- Introducción de ácido fólico en la harina para pan y prescripción de ingerir esta sustancia al menos tres meses antes de iniciar el embarazo y en los tres primeros meses de la gestación, para prevenir algunas malformaciones del tubo neural y el paladar hendido.
- Elaboración del "Plan estratégico nacional para una maternidad e infancia saludable y segura 2006-2015".
- Adopción de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio-Costa Rica 2004", que establecen lineamientos para reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna.
- Mejoramiento de la cobertura del control prenatal en el primer trimestre de la gestación a nivel nacional, a través de la "Norma de atención de embarazo de bajo riesgo obstétrico", actualizada y publicada en el 2009.

Fuente: E. Rosero, 2009; E. Salazar, 2009.

TMI a partir de 1972 y desagregado por cantones (gráfico 2.6), se observa que la mayor disminución en la tasa se da en los cantones con mayor mortalidad, lo cual es una buena noticia. Luego se manifiesta un patrón sostenido que no hace diferencia entre las localidades de mayores y menores tasas (Aparicio y Morera, 2009).

No obstante estos logros, algunos problemas siguen manifestándose cuando se miran los datos a nivel cantonal. En primer lugar, en los últimos 37 años se ha producido un proceso lento de convergencia de la TMI entre cantones, es decir, una paulatina disminución de las brechas que aún persisten. Con la baja velocidad de convergencia alcanzada

(1,63%), el país necesitaría 29 años para reducir a la mitad las diferencias que actualmente existen entre los cantones, si se mantienen los supuestos de las tendencias pasadas y no se introducen cambios en las políticas.

El cuadro 2.5 muestra los diez cantones que presentaron las TMI más altas en período 1975-2008. Destacan las zonas Atlántica, Pacífico Norte y Sur, y más concretamente los cantones de Talamanca, Matina y Buenos Aires, que se caracterizan por tener importantes cuotas de población indígena.

En el 2008 persistió un alto nivel de variabilidad en la TMI entre cantones (coeficiente de variación de 50%), lo cual implica que algunos cantones

presentan defunciones por mil nacidos vivos de más del doble que otros.

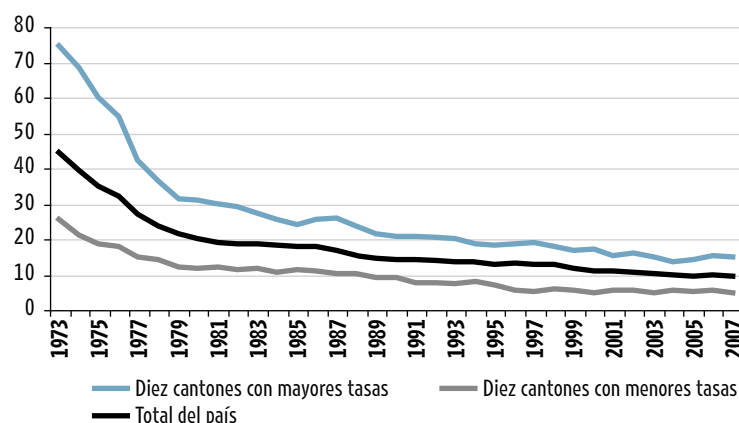
Estos resultados sustentan las llamadas de atención que este Informe ha hecho en el pasado, sobre la necesidad de avanzar en la disminución de la TMI atendiendo las disparidades e inequidades regionales. El nivel alcanzado en la TMI por Costa Rica, Chile y Cuba

está relacionado, según varios estudios, con una alta cobertura pública de servicios de salud de atención primaria y con mejoras en servicios básicos de salud pública; es importante mantener y extender estas ventajas a los cantones menos desarrollados (Donoso, 2004; Riverón y Azcuy, 2001; Rosero, 1986, 1991 y 1995).

Para lograr un proceso de convergencia regional y reducir las desigualdades entre cantones, se deben concentrar los esfuerzos por disminuir las muertes infantiles en los cantones que actualmente registran las mayores tasas y los menores índices de desarrollo social, pero sin descuidar los cantones más desarrollados. Unido a lo anterior, resulta esencial que futuros estudios profundicen en el análisis de las causas de la reducción de la mortalidad infantil y los factores condicionantes de los niveles actuales y de posibles disminuciones en el futuro, de manera que sea posible diseñar, mantener y fortalecer las estrategias de salud pública en este ámbito (Aparicio y Morera, 2009).

GRAFICO 2.6

Tasa de mortalidad infantil, nacional y de los diez cantones con mayores y menores tasas
(promedio móvil de tres años, tasas por mil nacidos vivos)



Fuente: Aparicio y Morera, 2009.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DIFERENCIAS ESPACIALES EN MORTALIDAD INFANTIL

véase Aparicio y Morera, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Desigualdad, pobreza y exclusión social

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y hacer”, es decir, afectan el

CUADRO 2.5

Cantones con las tasas de mortalidad infantil más elevadas, por períodos. 1975-2008

Posición	1975-1978	TMI	1985-1988	TMI	1995-1998	TMI	2005-2008	TMI
Costa Rica		29,5		17,0		13,0		9,6
1	Guatuso	65,0	Carrillo	28,1	Talamanca	23,8	San Mateo	18,7
2	Talamanca	60,4	Talamanca	28,0	Dota	23,7	Abangares	17,9
3	Siquirres	52,2	Turubares	26,4	Matina	19,1	Nicoya	15,8
4	Pococí	51,0	Buenos Aires	25,9	Sarapiquí	17,3	Talamanca	15,0
5	Limón	46,3	Aguirre	24,3	Buenos Aires	17,2	Curridabat	15,0
6	Garabito	43,2	Nicoya	23,5	Santa Cruz	17,2	Dota	13,8
7	Buenos Aires	42,8	Matina	22,9	Upala	17,1	Osa	13,2
8	Matina	42,0	Liberia	22,8	San Pablo	16,6	Matina	13,0
9	Guácimo	41,0	Corredores	22,7	Los Chiles	16,4	Coto Brus	12,6
10	Jiménez	41,0	Cañas	22,2	Coto Brus	16,2	La Cruz	12,5
Promedio		47,8		24,4		17,9		14,3
Decrecimiento				-49%		-26%		-20%

Nota: Los cantones en color aparecen consistentemente en todo el período entre las diez tasas mayores.

Fuente: Aparicio y Morera, 2009.

aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. En el tema de desigualdad este Informe ha realizado un monitoreo permanente, que además aborda este fenómeno desde sus distintas expresiones: no solo la desigualdad determinada por el ingreso, sino también aquella asociada a factores externos, como lugar de nacimiento, género u origen étnico.

El Informe ha llamado la atención sobre el incremento que tuvo la desigualdad en la última década, y con el cual el país pasó de una situación en que se acercaba más a la desigualdad de las naciones desarrolladas, a una más cercana a la del resto de Latinoamérica (aunque siempre menor). En esta sección del capítulo se ofrece un análisis de las principales tendencias nacionales y regionales de la desigualdad en la distribución del ingreso, así como de las desigualdades salariales. Esta información se puede ampliar y complementar con un estudio exhaustivo sobre las expresiones sociales de la desigualdad que se presenta en el capítulo 6, y en el cual se aborda el tema desde el enfoque de clases sociales.

En seguimiento a las desigualdades por razones de género, este año se explora con especial atención el empleo femenino, en vista del creciente dinamismo que ha mostrado en los últimos diez años, así como el aumento relevante en el empleo formal femenino que se dio en el 2008. En materia de pobreza se realizó un análisis en profundidad de los factores que explican su comportamiento en el 2008, y se elaboró un perfil detallado de los hogares cuyo ingreso mensual es menor al salario mínimo, y cuya situación refleja procesos de exclusión social que se han venido consolidando con el tiempo.

Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso

La desigualdad se mantuvo en el año bajo análisis. Aunque el valor del coeficiente de Gini registró un leve descenso, al pasar de 0,426 en 2007 a 0,421 en 2008, esta última cifra es igual al promedio del período 2000-2007 (gráfico 2.7). Por lo tanto, refleja la desigualdad prevaleciente en la presente

década, luego del definitivo aumento que inició desde finales de la década de los noventa.

La desigualdad en la distribución del ingreso medida con los indicadores de relación de ingresos entre los hogares mostró una pequeña reducción en el 2008. La relación entre los ingresos de los hogares más ricos con respecto a los más pobres se redujo de 17 a 16 veces entre 2007 y 2008 en el caso de los hogares de los deciles décimo y primero, y de 9,6 a 9 veces en los quintiles quinto y primero (Sauma, 2009).

Por regiones³³, el análisis identifica a la Central como la más desigual y a la Huetar Atlántica como la menos desigual (cuadro 2.6). En relación con el año previo, el coeficiente de Gini disminuyó en cuatro de las seis regiones, con mayor fuerza en la Chorotega y muy levemente en la Huetar Norte. Por el contrario, la desigualdad aumentó en el Pacífico Central y la Huetar Atlántica, que fueron además las regiones que mostraron mayores incrementos en la pobreza (Sauma, 2009).

Cambios en los ingresos de los hogares explican comportamiento de la desigualdad entre 2007 y 2008

En el 2008 el ingreso promedio de los hogares se redujo en términos reales en -0,3% con respecto al año anterior,

mientras que el ingreso per cápita promedio de los hogares lo hizo en -0,8%. Vale destacar que, no obstante esa caída, ambos indicadores siguen siendo, en términos reales, de los mayores del período 1990-2008, específicamente los segundos más elevados después de 2007.

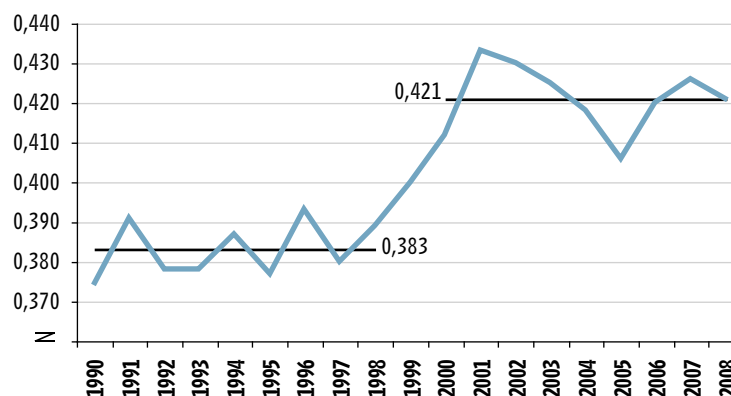
Cuando se comparan las variaciones en los ingresos promedio reales por deciles de ingreso per cápita, se observa que la caída no fue generalizada. En los dos primeros deciles más bien se produjo un incremento real (4,6% y 7,7% respectivamente); también hubo aumentos en el cuarto y el noveno decil, pero todos los demás experimentaron reducciones, incluyendo el décimo decil, en el que la contracción fue de -1,3% (cuadro 2.7). Estas variaciones se reflejan en el comportamiento de los indicadores de desigualdad antes mencionados.

Con excepción del tercero, los hogares de los cuatro primeros deciles de la distribución tuvieron aumentos reales en sus ingresos y, en conjunto, su ingreso promedio real pasó de 152.620 colones en 2007, a 156.323 colones en 2008 (2,4%). Su participación conjunta dentro del ingreso total se incrementó de 14,8% en 2007 a 15,1% en 2008 (cuadro 2.7).

Para comprender mejor el comportamiento de los ingresos de los hogares, es necesaria su desagregación entre

GRAFICO 2.7

Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

CUADRO 2.6

Ingreso promedio de los hogares y coeficiente de Gini, según regiones. 2007 y 2008

	Ingreso promedio real del hogar ^{a/}			Coeficiente de Gini ^{b/}	
	2007	2008	Variación (%)	2007	2008
Total	415.348	413.910	-0,3	0,426	0,421
Central	484.912	491.406	1,3	0,425	0,413
Chorotega	304.346	293.311	-3,6	0,407	0,379
Pacífico Central	325.648	298.347	-8,4	0,372	0,386
Brunca	272.441	259.434	-4,8	0,381	0,370
Huetar Atlántica	282.334	270.733	-4,1	0,338	0,355
Huetar Norte	309.566	315.882	2,0	0,396	0,393

a/ Ingreso promedio real del hogar deflatado con el IPC, base julio del 2006=100.

b/ Estimado a partir de los hogares con ingreso conocido, según deciles de hogares ordenados crecientemente, según su ingreso familiar per cápita.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN,
véase Sauma, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Desigualdad salarial persiste en niveles superiores a los de 2000-2006

Como complemento de la información sobre desigualdad del ingreso, en este capítulo se ha dado seguimiento a la desigualdad de los salarios, mediante el cálculo del índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios entendidos estos como el pago monetario que recibe un trabajador por realizar una tarea²⁴.

El Noveno Informe (2003) incorporó una medición de este indicador para el período 1990-2002, por medio de la cual se constató el aumento en la inequidad en la distribución de los salarios. El Decimocuarto Informe (2008) actualizó el índice para el período 2000-2007 y detectó el fortalecimiento en la tendencia creciente de las desigualdades salariales, especialmente a partir del 2005. En esta edición se agregan al análisis los datos del 2008 y se observa una leve disminución con respecto al año anterior, pues pasó de 0,451 a 0,432, aunque se mantuvo en un nivel superior a los obtenidos en el período 2000-2006 (cuadro 2.8).

Una de las ventajas del índice de Theil es que permite examinar las causas que podrían explicar este fenómeno²⁵. Al desagregar sus componentes, es posible observar las categorías que están por encima o por debajo de los ingresos del promedio nacional, y ver así cuáles contribuyen al aumento del índice y cuáles lo atenúan. Así, los resultados del 2008 muestran que, dentro en la variable “sexo”, las mujeres están por debajo de ese promedio y, pese a que representan poco menos del 40% de los ocupados, apenas captan el 30% de los ingresos del mercado. En las variables de residencia, con excepción de la Central, todas las regiones, así como la zona rural, tienen ingresos por debajo del promedio, hecho que está influenciado por las actividades agrícolas, que, como se verá más adelante, están entre las de

CUADRO 2.7

Ingreso promedio de los hogares, según deciles. 2007 y 2008

Deciles de hogares ^{a/}	Ingreso promedio real ^{b/}			Estructura porcentual	
	2007	2008	Variación	2007	2008
Todos los hogares	415.348	413.910	-0,3	100,0	100,0
I decil	81.443	85.199	4,6	2,0	2,1
II decil	132.087	142.286	7,7	3,2	3,4
III decil	175.869	174.973	-0,5	4,3	4,2
IV decil	220.856	223.078	1,0	5,3	5,4
V decil	269.657	266.455	-1,2	6,5	6,4
VI decil	322.732	317.937	-1,5	7,8	7,7
VII decil	393.162	388.811	-1,1	9,5	9,4
VIII decil	497.794	490.905	-1,4	12,0	11,9
IX decil	671.965	686.691	2,2	16,0	16,6
X decil	1.380.994	1.362.953	-1,3	33,6	32,9

a/ Hogares con ingreso conocido, ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

b/ Ingreso promedio real del hogar deflatado con el IPC, base julio del 2006=100.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

ingresos laborales y “otros ingresos” (que incluyen ingresos de capital, pensiones, becas y otras transferencias). Como se señaló en el Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008a), en el 2007 se dio un fuerte incremento en el rubro de “otros ingresos”, principalmente por el aumento en las pensiones del régimen

no contributivo y las transferencias del programa “Avancemos”. El porcentaje que representan esos “otros ingresos” dentro del ingreso total pasó de 12,7% en 2006, a 13,7% en 2007 y a 13,6% en 2008 (un análisis más detallado del impacto de los “otros ingresos” se presenta más adelante, en el apartado sobre pobreza).

menores remuneraciones. Por grupos de edad, los más jóvenes (menores de 25 años) y los de mayor edad (65 y más) no alcanzan la media nacional, mientras que los ocupados de 35 a 54 años son los que acumulan más ingresos (por encima de su peso poblacional).

El nivel de educación explica un alto porcentaje de la desigualdad total y, como era de esperar, se da una relación directa entre los años de escolaridad y los ingresos percibidos. Los trabajadores con primaria o menos de educación representan un 41,4% de los ocupados, pero solo captan un 26,2% del ingreso total; si se les agrega los que tienen secundaria incompleta, suben al 61,8% de la población trabajadora, pero únicamente absorben el 41,2% de los ingresos. Las personas con estudios universitarios equivalen a un 22% del total de ocupados, pero perciben el 42,6% de los ingresos, lo cual confirma lo mencionado en Informes anteriores, en el sentido de que el incremento de la desigualdad en los últimos veinte años es producto de los aumentos en el premio salarial por la educación.

Según categorías ocupacionales, los trabajadores por cuenta propia reciben ingresos por debajo de la media nacional, lo mismo que los empleados del sector privado y en servicio doméstico. Estos últimos, aunque constituyen el

5% de los ocupados, tan solo acceden al 1,5% de los ingresos totales. Por el contrario, los patronos y los empleados del Estado tienen ingresos superiores al promedio nacional. Por ocupaciones sobresalen los casos de los vendedores y los trabajadores no calificados, pues representan el 40,4% pero apenas captan el 22,4% de los ingresos del mercado; en cambio, las ocupaciones del nivel directivo y profesionales son el 13,8% del total de ocupados, pero absorben el 32,4% de los ingresos. Por ramas de actividad, la agricultura es la que más atenúa la desigualdad, seguida por el servicio doméstico, pues ambas constituyen el 18,7% de los ocupados, pero ingresan un exiguo 9,6% del total.

En síntesis, en el año 2008 las categorías que más contribuyeron a que se acentuaran las inequidades salariales, medidas con el índice de Theil, fueron los trabajadores con educación universitaria, las ocupaciones de profesionales, los empleados del Estado, los patronos, los que residen en las zonas urbanas y en la región Central del país, así como el sexo masculino. Es importante agregar que los resultados obtenidos con esta metodología también muestran que la mayor contribución a la desigualdad total provino de las diferencias existentes en los ingresos, al interior de cada subgrupo, es decir, a las diferencias

entre las mujeres ocupadas o entre las zonas de residencia o los grupos de edad. En este sentido, el estudio revela que las brechas dentro de cada grupo no solo no han disminuido, sino que exhiben una tendencia creciente.

Desigualdades de acceso al empleo

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta notables desigualdades territoriales y de género que, lejos de haberse superado, se mantienen. En esta edición se analiza el acceso al empleo por región de residencia de la población y se profundiza, además, en el empleo femenino.

Los datos de la Encuesta de Hogares del 2008 muestran que el incremento en la población ocupada con respecto al 2007 fue de 32.000 personas (creció un 1,7%), cifra inferior al promedio del período 1990-2007, de poco más de 47.000 nuevos ocupados por año. Esto tuvo su origen en el contexto de la desaceleración económica que experimentó el país, con un crecimiento del PIB de apenas un 2,9%, luego de tres años consecutivos con aumentos superiores al 5,9%. De ese incremento en los ocupados, cerca de 7.000 fueron hombres y 25.000 mujeres, lo cual es un acontecimiento relevante que se analiza

CUADRO 2.8

Factores que explican la inequidad salarial^{a/}. 2000-2008 (porcentajes)

Factor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice de Theil	0,347	0,419	0,424	0,4	0,364	0,361	0,404	0,451	0,432
Grupo ocupacional		38,0	38,4	38,7	44,0	41,9	39,4	40,0	37,2
Nivel educativo	28,6	30,7	30,7	31,4	33,3	31,3	30,2	28,0	27,5
Categoría ocupacional	14,0	16,8	15,8	16,2	16,9	17,4	18,5	17,7	17,9
Rama de actividad		15,7	16,4	15,3	17,8	21,1	19,0	15,4	14,9
Horas trabajadas	7,2	9,2	10,4	11,3	11,5	11,7	10,4	9,2	8,6
Grupos de edad	7,7	7,3	7,4	7,8	6,9	6,7	7,2	6,0	5,2
Zona	6,2	5,7	5,4	5,8	5,6	5,0	4,2	4,3	3,6
Región	3,3	4,2	3,4	3,8	4,4	3,3	2,7	2,7	2,9
Sexo	1,2	1,5	1,1	1,2	1,0	2,0	1,8	2,2	2,2

a/ Los factores se refieren al efecto "entre" en el índice de Theil y reflejan el grado en que las diferencias salariales entre los diferentes grupos que componen una variable contribuyen a la desigualdad total.

Fuente: Segura, 2009.

con detalle en la siguiente sección de este apartado.

Por las características de calidad en el empleo, se dio un fuerte aumento en el número de ocupados formales no agropecuarios, de casi 51.000 personas, mientras que disminuyeron en casi 6.000 los ocupados informales no agropecuarios, así como los ocupados agropecuarios, en casi 13.000. La tasa de desempleo abierto también creció, en 0,3 puntos porcentuales, al pasar de 4,6% a 4,9%, aunque siguió siendo baja en el contexto de las prevalecientes en la década, iguales o superiores al 6%.

Al desagregar por regiones sobresalen diferencias en el acceso al empleo y el panorama general del 2008 respecto al año anterior no es favorable para varias de ellas. Las regiones Central y Huetar Norte son las que tienen los mejores indicadores de inserción y de empleo. Por el contrario, se observan deterioros importantes en la Brunca, la Huetar Atlántica y la Pacífico Central. Destaca la región Huetar Atlántica, con altos niveles de desempleo abierto y subutilización total. En una situación intermedia se ubica la región Chorotega, con aumentos en la inserción laboral, pero acompañados por problemas de empleo.

La región Central absorbe el 67,7% de la fuerza de trabajo del país y muestra alta inserción laboral y baja subutilización; además se mantiene con bajo desempleo abierto, similar al promedio del país, y bajo subempleo. La Huetar Norte es la región con los mejores indicadores de inserción laboral, similares a los de la Central, con incrementos significativos en su participación y en la ocupación; el desempleo abierto, aunque se incrementó levemente, continúa siendo el más bajo del país. También refleja una importante disminución en las tasas de subempleo visible e invisible.

La región Chorotega exhibe un alto dinamismo en la oferta de empleo, pero también dificultades para acceder a jornadas completas y a remuneraciones justas. Los indicadores del 2008 señalan una mejoría en la participación y en la ocupación respecto al año anterior, aunque empeoraron los indicadores de problemas de empleo: aumentó la

tasa de desempleo abierto, así como el subempleo, tanto visible como invisible, lo que se tradujo en un incremento importante de la tasa de subutilización total (de 2,6 puntos porcentuales).

Dos regiones que muestran un deterioro en el mercado de trabajo son la Pacífico Central y la Brunca. En ambas se dieron fuertes reducciones en las tasas de participación, de ocupación y de desempleo abierto, lo cual pone en evidencia la pérdida de empleo y el abandono de la búsqueda activa. Además se incrementó el subempleo invisible (por insuficiente remuneración) y se redujo el subempleo visible, por lo que en ambos casos disminuyó la subutilización total. La región Huetar Atlántica también presenta una situación desfavorable en el mercado laboral, pero no tan marcada como en las dos anteriores. Tuvo una ligera disminución en las tasas de participación y de ocupación, y registró las tasas de desempleo abierto y de subutilización total más altas del país. Estas últimas además aumentaron en el 2008, lo cual refleja dificultades para encontrar empleo, problemas de insuficiencia de horas trabajadas y baja remuneración (INEC, 2008a).

Los problemas de empleo y de inserción laboral en las regiones Huetar Atlántica y Pacífico Central contribuyen a explicar el aumento de la pobreza que estas localidades experimentaron en el 2008, como se analiza más adelante en el apartado sobre pobreza.

Inserción femenina en el mercado laboral: tendencias recientes y desafíos

Tal como lo ha documentado este capítulo en ediciones anteriores, estudios recientes han demostrado que la dispersión de horas trabajadas entre hombres y mujeres es un factor que contribuye a explicar parte del aumento de la desigualdad en el país. Esto porque las mujeres tienden a trabajar en jornadas de menos horas con respecto a los hombres (Trejos y Gindling, 2007). Esta situación ocurre a pesar del crecimiento sostenido de la participación femenina en el mercado laboral costarricense, cuya tasa neta de

participación era de un 30,3% en 1990 y en el 2008 alcanzó el valor más alto hasta el momento: 41,7%.

Este notable incremento de la participación femenina no siempre se ha dado en condiciones de calidad, ni tampoco al margen de crecientes tensiones entre el trabajo remunerado y no remunerado, o entre la vida laboral y la familiar. Aun cuando posean mejores grados de calificación que los hombres, las mujeres enfrentan con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, brechas de ingresos y acceso a recursos productivos, que afectan sus derechos y oportunidades de desarrollo personal y profesional. En aras de aportar elementos que permitan valorar cuánto ha avanzado o retrocedido el país con respecto a estas situaciones, en este apartado se presentan las tendencias más recientes de la incorporación femenina al mercado de trabajo y se trata de precisar el total de empleo generado, un perfil de las ocupadas y la estructura emergente en términos sectoriales y de calificaciones, así como la forma en que las mujeres se ven perjudicadas o no por los ciclos de expansión o desaceleración de la economía, elementos que pueden contribuir a alimentar el debate actual en esta materia, especialmente en un contexto de menor crecimiento como el que se perfila para los próximos años.

Entre 1990 y 2008, la tasa neta de participación de las mujeres se incrementó en 11,4 puntos porcentuales, pese a los cual continuó reflejando una brecha importante en relación con la de los hombres. Como se mencionó anteriormente, en el 2008 esta tasa alcanzó un 41,7%, en contraste con la participación masculina, que ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74% en los últimos veinte años, si bien en el período reciente ha disminuido, hasta ubicarse en 72,5% en 2008. En conjunto, entre 1990 y 2008 el país generó en promedio 52.000 empleos por año, de los cuales el 46% fue ocupado por mujeres. En el período 1990-1999 el promedio de nuevos puestos de trabajo fue de 32.000 (45% mujeres), en 2001-2008 aumentó a 63.000 (50% mujeres) y en el último cuatrienio (2004-2007) subió

a 71.000 (46% mujeres), como resultado del notable crecimiento experimentado por la economía. Una situación interesante se presentó en el 2008, pues de las 32.000 nuevas plazas, 25.000 fueron para mujeres (78,3%).

Sin embargo, el crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo ha sido acompañado también por un incremento de sus niveles de desempleo y subempleo. Las mujeres son las más afectadas por estos problemas, como se observa en el gráfico 2.8, pues entre ellas la tasa de subutilización total mostró una tendencia creciente durante el período 1990-2008, lo mismo que la tasa de desempleo abierto y el subempleo visible, aunque es importante señalar la disminución que se observa en esas mismas tasas en el último trienio (2006-2008). En términos de brechas de género en los problemas de empleo, se observa una tendencia creciente en la relación entre sexos en la tasa de subutilización total, en la tasa de desempleo abierto y en la tasa de subempleo visible durante el período de estudio, aunque todas ellas se redujeron en el 2008 (Morales, 2009).

Un hecho interesante es el vínculo entre el crecimiento económico y la brecha de género en las tasas de desempleo. La relación entre las tasas de las mujeres y las de los hombres se incrementó en los períodos de crecimiento económico, y tendió a disminuir o a converger en niveles elevados en los períodos recesivos o de bajo crecimiento; esto se puede explicar porque, al contraerse la economía, la pérdida de empleos es mayor en las actividades en las que se insertan principalmente los hombres, del mismo modo que estos se benefician más en las fases expansivas. Esta situación la ilustra claramente el último trienio, pues el país tuvo un crecimiento económico importante en 2006 y 2007 (alrededor del 8% del PIB), y en esos años la tasa de desempleo abierto se redujo para ambos sexos. Sin embargo, la disminución fue mayor en los hombres, por lo que la brecha de género se amplió. En contraste, en el 2008 el crecimiento se desaceleró (2% del PIB) y la tasa de desempleo de los hombres aumentó (de 3,3% en 2007 a

4,2% en 2008) y en las mujeres tuvo una ligera reducción, de 6,8% a 6,2% (el promedio para el período 2000-2008 fue de 8%).

También se dio un descenso en la tasa de subempleo visible de las mujeres (de 6,4% a 5,4%), y un leve incremento en el subempleo invisible (de 2,4% a 2,7%). El resultado fue una disminución en la tasa de subutilización total femenina, de 15,4% a 14,3%. De esta forma el indicador se ubicó en niveles similares al de 2000, luego de la tendencia creciente que venía mostrando desde el 2001, y que alcanzó su máximo en el año 2005 (19,2%).

En el trienio 2006-2008 el número de mujeres ocupadas se incrementó en más de 100.000 personas, por lo que resulta interesante caracterizar mejor las actividades de esa inserción y desagregar en cuáles aumentaron más y si hubo reducción en otras. Por rama de actividad los datos muestran que la inmobiliaria y la empresarial (fundamentalmente actividades inmobiliarias, jurídicas, de contabilidad y de asesoramiento empresarial), junto con el comercio (sobre todo al por menor) registran el mayor incremento de las mujeres ocupadas. Les siguen la intermediación financiera,

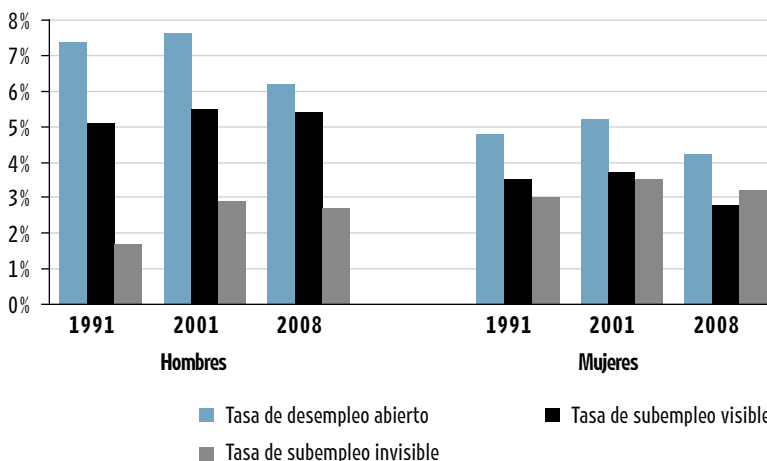
la industria manufacturera (en especial fabricación de productos farmacéuticos, médicos y odontológicos) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (las actividades de telecomunicaciones del sector privado).

Las actividades que tuvieron un resultado neto de cero, pues prácticamente no hubo cambio en el total de mujeres ocupadas, fueron agricultura y ganadería, que se inscriben dentro de un contexto general de reducción de este sector en el país, y la actividad de servicio doméstico²⁶. Destaca el aumento que se dio en el 2008 en el empleo en enseñanza, principalmente en educación secundaria y superior en el sector público (cuadro 2.9).

La creación de puestos de trabajo para las mujeres entre 2007-2008, por categoría ocupacional, revela que un 47% se insertó como asalariadas del sector privado, 35% como asalariadas del sector público, 34% como trabajadoras por cuenta propia y 12% como patronas. Los empleos en servicio doméstico disminuyeron en 26% (unas 6.500 mujeres). Por nivel de calificación los resultados indican que las trabajadoras calificadas (con secundaria completa o más) aumentaron en 33.500; de ellas

GRAFICO 2.8

Tasas de desempleo abierto, subempleo visible y subempleo invisible, por sexo. 1991, 2001 y 2008



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

el 56% tenía estudios universitarios, mientras que las no calificadas se redujeron en 9.500 personas (Morales, 2009).

Del empleo generado en el 2008, casi 51.000 personas se ocuparon en actividades formales no agropecuarias, mientras el número de ocupados informales no agropecuarios se contrajo en casi 6.000, y el de ocupados agropecuarios en cerca de 13.000 personas. Los nuevos puestos de trabajo femenino en el sector formal no agropecuario, por ramas de actividad, muestra que las que más aumentaron fueron las actividades inmobiliarias y empresariales, con 8.400 mujeres, de las cuales el 70% obtuvo empleos calificados; le siguen la enseñanza, con 5.800 mujeres (88% en el sector público y 73% en empleos calificados) y las actividades de transporte y comunicaciones, con 4.700 mujeres (en el sector privado y en empleos calificados). Otros sectores con incrementos en el empleo formal, de alrededor de 3.500 mujeres, fueron la industria manufacturera en empleos calificados, el comercio (con 73% de empleo calificado) e intermediación financiera (71% en puestos calificados).

En síntesis, los resultados señalan que la mayor inserción femenina en el mercado de trabajo en el 2008 correspondió, en buena medida, a mujeres calificadas, y estuvo acompañada por un aumento en su ocupación (reducción en el desempleo), principalmente en actividades formales (Sauma, 2009).

Se revierte la reducción de la pobreza

Luego de que en el 2007 se rompiera con trece años de estancamiento en la pobreza, y se produjera una reducción significativa en la incidencia de este fenómeno²⁷, en el 2008 se dio un aumento, aunque sin llegar a los niveles previos.

Desde 1994 y hasta el 2006 la pobreza afectó a un 20% de los hogares, más o menos 1,5 puntos porcentuales. En el 2007 la proporción se redujo hasta 16,7% -el nivel más bajo en todo el período estudiado-, para luego aumentar un punto porcentual en el 2008, a 17,7% (gráfico 2.9), el segundo menor nivel desde 1990.

Una situación similar se presenta con

CUADRO 2.9

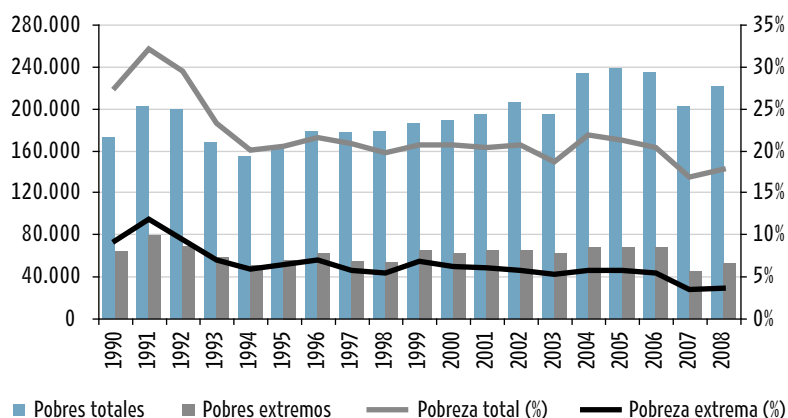
Mujeres ocupadas en el mercado de trabajo, según rama de actividad. 2006-2008

Rama de actividad	2006	2007	2008	Variación 2007-2008
Agricultura y ganadería	28.349	34.939	29.998	-4.941
Industria manufacturera	77.041	81.013	84.280	3.267
Electricidad, gas y agua	4.582	4.375	6.096	1.721
Construcción	2.031	5.252	4.114	-1.138
Comercio y reparación	124.673	129.171	134.783	5.612
Hoteles y restaurantes	56.042	63.975	58.573	-5.402
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	14.464	16.875	23.481	6.606
Intermediación financiera	14.943	23.683	27.060	3.377
Actividades inmobiliarias y empresariales	34.777	37.284	48.840	11.556
Administración pública	30.659	34.068	35.154	1.086
Enseñanza	77.783	76.436	81.526	5.090
Servicios comunitarios, personales y salud	70.403	77.437	79.219	1.782
Hogares con servicio doméstico	116.903	114.429	110.578	-3.851
Otras actividades	2.787	1.565	2.204	639
Actividades no bien especificadas	1.869	2.553	2.263	-290
Total	657.306	703.055	728.169	25.114

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

GRAFICO 2.9

Incidencia de la pobreza en los hogares



Fuente: Sauma, 2009, con base en las EHPM, INEC.

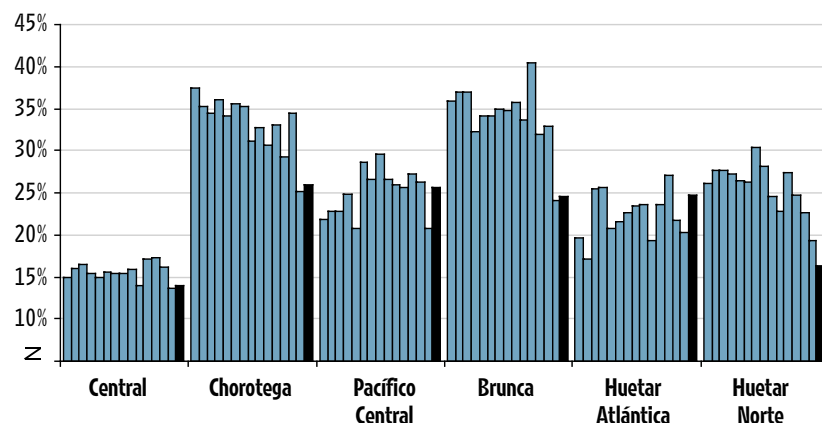
la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares aumentó a 3,5%, luego de una fuerte caída en el 2007, cuando se redujo a 3,3% tras haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual. Cabe destacar que el nivel alcanzado en el 2007 es el más bajo

del período 1990-2008, y el del 2008 el segundo menor. En el 2008 el número de hogares en situación de pobreza²⁸ aumentó en casi 19.000 y en pobreza extrema el incremento fue de poco más de 7.000 hogares (gráfico 2.10).

En la zona rural la incidencia de la pobreza total pasó de 18,3% en 2007

GRAFICO 2.10

Incidencia de la pobreza en los hogares, por regiones. 1994-2008



Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

a 18,7% en 2008, mientras que en la urbana el aumento fue mayor, de 15,7% a 16,9%, es decir, un incremento de 1,2 puntos porcentuales. Conviene resaltar que la brecha en la incidencia entre ambas zonas alcanzó su menor nivel en el 2008.

La pobreza extrema, por su parte, mostró un comportamiento disímil entre zonas. En la rural, luego de que en 2007 registrara el menor nivel de todo el período, en el 2008 experimentó un pequeño aumento, que la ubicó como la segunda incidencia más baja desde 1990. En la zona urbana, en cambio, la incidencia se mantuvo invariable con respecto al año anterior, en 2,6%, el nivel más bajo desde 1990. La menor brecha en la incidencia entre ambas zonas se dio en 2007, y la del 2008 fue la segunda menor.

Al considerar la distribución de la población y los hogares en esas áreas²⁹, en 2008 el 55,6% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 44,4% en el área rural. Con la pobreza extrema sucede exactamente lo contrario, con incidencias de 44,4% y 55,6% en los hogares urbanos y rurales respectivamente.

Por regiones, la pobreza total aumentó en todas excepto en la Huetar Norte, donde se registró una nueva e importante disminución (gráfico 2.10). En esta

región, luego de un fuerte aumento en el 2004, en que la incidencia llegó a 27,4%, a partir del 2005 se inició un proceso de reducción que continuó hasta el 2008, cuando se alcanzó una incidencia de 16,4%, la menor del período estudiado (1990-2008).

En las demás regiones, el mayor aumento se dio en la Pacífico Central (4,9 puntos porcentuales), seguida por la Huetar Atlántica (4,5 puntos porcentuales). En las restantes áreas el incremento fue de menos de un punto porcentual. Los resultados del 2008 provocaron un “emparejamiento” de la pobreza total en cuatro de las regiones, la Chorotega, la Pacífico Central, la Brunca y la Huetar Atlántica, con incidencias de alrededor del 25%, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, cuando los niveles de pobreza eran bastante mayores en la Chorotega y la Brunca. La Central se mantiene como la región con menor incidencia de la pobreza, seguida ahora por la Huetar Norte.

Los factores que parecen influir en este aumento de la pobreza en las regiones periféricas tienen que ver con la dinámica del mercado de trabajo, pues como se ha visto, estas regiones (con excepción de la Huetar Norte) son muy afectadas por niveles mayores de desempleo y subempleo, e inserción en sectores de baja productivi-

dad, así como en los sectores informal y agropecuario.

En el caso de la pobreza extrema, hubo una leve reducción en la región Central, de 2,6% en 2007 a 2,3% en 2008, y aumentos en todas las demás. Los mayores incrementos corresponden a las regiones Brunca y Chorotega (2 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente). En el resto de las regiones los aumentos fueron menores a un punto porcentual.

Dada la distribución de la población entre regiones, en la Central reside prácticamente la mitad de los hogares pobres del país y dos de cada cinco hogares en pobreza extrema. En el caso de la pobreza total hay tres regiones con números y porcentajes similares de hogares en esa situación: la Huetar Atlántica con 15,2%, la Brunca con 15,1% y la Chorotega con 14,3%. En cuanto a la pobreza extrema, llama la atención un mayor porcentaje en la Huetar Atlántica, 15,3%, seguida por la Chorotega con 11,1%, y la Brunca con 10,8%.

Además de la incidencia de la pobreza, el Informe ha dado seguimiento a dos dimensiones relevantes asociadas: la intensidad de la pobreza (también llamada brecha de pobreza), que determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si son más pobres o no), y la severidad de la pobreza, que refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres: aumentos en el valor del indicador reflejan mayores desigualdades en el ingreso de los pobres, y reducciones en el indicador, lo contrario.

En el año 2007 el indicador de intensidad había alcanzado un valor de 0,054 a nivel nacional, el más bajo desde 1990; en 2008 subió ligeramente, a 0,056, el segundo más bajo, lo que significa que los hogares que se encontraban en situación de pobreza en los años anteriores a 2006 hoy son menos pobres. Este resultado es relevante desde la óptica de la política pública, pues refleja que los esfuerzos para que estos hogares alcancen la línea de pobreza son, al igual que en el 2007, relativamente menores que en el pasado. El indicador de intensidad no varió en la zona urbana en el 2008, y aumentó en la rural. En

lo que respecta a la severidad de la pobreza, el indicador a nivel nacional se mantuvo en 0,026, igual que en 2007, el más bajo desde 1990 y señal de una menor desigualdad en el ingreso de los pobres. Tal como sucedió con la intensidad, no hubo variación en este indicador en la zona urbana y se registró un incremento en la rural (Sauma, 2009).

Aumenta aun más la vulnerabilidad de los no pobres a la pobreza

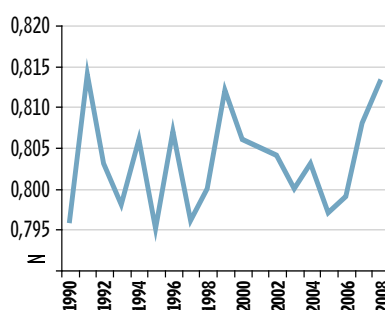
Desde hace varios años el Programa Estado de la Nación ha avanzado en la utilización de un indicador denominado “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”³⁰, que pretende aproximar la vulnerabilidad que enfrentan los hogares, a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos de este tipo los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma³¹, es decir, si los ha alejado o acercado a la situación de pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente.

En el 2008 el porcentaje de hogares en situación de vulnerabilidad permaneció invariable con respecto al 2007, en 13,1%. Esta proporción es la tercera más alta desde el año 2000, lo cual sugiere que, aunque los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no se alejaron significativamente de ella, lo que los mantuvo como hogares vulnerables.

Esta situación se confirma con la utilización del indicador de vulnerabilidad, que refleja cuánto se alejan o acercan los ingresos per cápita de los hogares vulnerables a la línea de pobreza, de forma tal que aumentos en el indicador reflejan aumentos en la vulnerabilidad, porque sus ingresos per cápita se acercan a la línea de pobreza (gráfico 2.11). En el 2008 el indicador de vulnerabilidad asumió un valor de 0,813, el segundo más alto del período 1990-2008, solamente superado por 1991 (0,814).

GRAFICO 2.11

Indicador de vulnerabilidad^{a/}



a/ El indicador asume valores entre 0 y 1, para indicar si el ingreso promedio de los hogares de referencia se aleja (0, menor vulnerabilidad) o se acerca (1, mayor vulnerabilidad) a la línea de pobreza.

Fuente: Sauma, 2009, a partir de las EHPM, INEC.

Régimen no contributivo de pensiones siguió reduciendo la pobreza

Las pensiones del régimen no contributivo (RNC) tienen como objetivo proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato, y que no califican para acceder a ninguno de los regímenes contributivos o no contri-

butivos existentes. Sus principales beneficiarios son las personas adultas mayores (de 65 o más años de edad) que no tienen derecho a una pensión contributiva, pero también personas inválidas, viudas desamparadas, menores huérfanos e indigentes. Las cifras oficiales indican que, a julio de 2008, se habían otorgado 76.946 pensiones, de las cuales prácticamente el 60% correspondía a adultos mayores, un 35% a pensiones de invalidez y el resto a los “otros tipos”, según datos del Sistema Integrado de Pensiones de la CCSS.

Este programa sufrió un fuerte impulso a partir de julio del 2006, cuando el monto de la pensión fue duplicado, de 17.500 a 35.000 colones mensuales. En junio de 2007 se dio un nuevo aumento, a 50.000 colones, y a partir de marzo del 2008 el monto se elevó a 57.500 colones, dato que fue captado por la Encuesta de Hogares de ese año.

El *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento al impacto de este programa sobre la pobreza, mediante la comparación de las situaciones “sin pensión-con pensión” (cuadro 2.10)³². Dado que no siempre la entrada en vigencia

CUADRO 2.10

Impacto de las pensiones del régimen no contributivo sobre la pobreza. 2006-2008

	Pobreza total		Pobreza extrema	
	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}	Incidencia ^{a/}	Impacto ^{b/}
2006				
Sin pensión	20,7		6,3	
Con pensión de 17.500 colones (observado en la EHPM)	20,2	-0,5	5,3	-1,0
Con pensión de 35.000 colones (estimación)	19,3	-1,4	4,4	-1,9
2007^{c/}				
Sin pensión	18,3		5,3	
Con pensión de 40.250 colones (observado)	16,7	-1,6	3,3	-2,0
Con pensión de 50.000 colones (estimación)	16,1	-2,2	3,1	-2,2
2008				
Sin pensión	19,6		5,5	
Con pensión de 57.500 colones (observado)	17,7	-1,9	3,5	-2,0

a/ Se refiere al porcentaje de hogares en pobreza total o extrema.

b/ El impacto se mide con base en los puntos porcentuales en que se reduce la incidencia de la pobreza.

c/ El ajuste de las pensiones a 50.000 colones comenzó a regir en junio del 2007, pero fue aprobado posteriormente, por lo que se pagaron retroactivamente 15.000 colones. Según la EHPM del 2007, el 65% de los entrevistados declaró haber recibido 35.000 colones y un 35% declaró 50.000, para un promedio de 40.250 colones.

Fuente: Sauma, 2009, a partir de las EHPM, INEC.

de los nuevos montos de las pensiones coincidió con el trabajo de campo de la Encuesta de Hogares, utilizada aquí para la medición del impacto, fue necesario recurrir a estimaciones. En el cuadro 2.10 se ilustra el efecto del RCN en el 2008, y se hace una referencia a los años anteriores. En el 2008 el impacto de este programa en la reducción de la pobreza total fue de -1,9 puntos porcentuales y de -2,0 en la pobreza extrema.

Las pensiones del RNC son un programa altamente focalizado, aunque, no libre de filtraciones. Como se aprecia en el cuadro 2.11, en el período 2006-2008 entre el 57,5% y el 61,4% de las pensiones se entregaron a personas en hogares cuyo ingreso per cápita, sin considerar el monto de la pensión, los ubicaba en los dos primeros deciles (entre 66,2% y 69,1% en los tres primeros deciles), porcentajes muy elevados y que evidencian la adecuada focalización del programa.

En los tres años considerados, el porcentaje de pensiones dirigidas a hogares con ingreso “ignorado”, desde el punto de vista de la Encuesta de Hogares, osciló entre 4,1% y 8,2%. Se puede suponer que buena parte de estos hogares se encontraba en situación de pobreza. Sin embargo, el problema no son esas pensiones, sino las recibidas por hogares de mayores ingresos. Entre un 10,8% y un 14,1% de los aportes

entregados en los mismos años correspondió a hogares de los deciles sexto a décimo, que constituyen filtraciones en el programa (cuadro 2.11).

En cuanto al perfil de los pensionados, sobresale el hecho de que un 17% son personas que viven solas, un 43,9% reside en hogares con dos o tres miembros, y el restante 39,1% en hogares de cuatro y más integrantes. Además, en el 90,5% de los hogares con pensionados del RNC hay solamente un beneficiario del programa, en un 9% dos y en un 0,5% tres.

Programa “Avancemos”: impacto sobre la pobreza

Junto al RNC, el otro programa que impacta la pobreza, aunque en menor medida, es “Avancemos”. Como se mencionó en la primera parte del capítulo, este programa no tiene como objetivo principal reducir la pobreza, sino ayudar a los hogares pobres para que mantengan a sus hijos e hijas en el sistema educativo, como mecanismo de ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, la iniciativa también tiene impactos de corto plazo. Aplicando la metodología de comparar la situación “sin transferencia (beca)” y con transferencia (beca), con los mismos supuestos indicados para el caso del RNC, el efecto de “Avancemos” en el 2008 fue una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de

0,4 puntos porcentuales en la pobreza extrema (cuadro 2.12).

El impacto fue mayor que el logrado en el año 2007, debido principalmente al aumento en el número de estudiantes becados (la Encuesta de Hogares identificó casi 35.000 beneficiarios en el 2007 y cerca de 90.000 en el 2008), pero no al monto de las becas/transferencias, que se mantuvo igual en los dos años (recuadro 2.6).

¿Cuáles fueron los rostros de los más excluidos en el 2008?

Perfil de los hogares pobres

No cabe duda de que las pensiones del RNC y el programa “Avancemos” han aumentado el ingreso de los hogares beneficiarios y han cambiado su posi-

RECUADRO 2.6

Beneficiarios del programa “Avancemos” por deciles de ingreso

Cuando se analiza la ubicación de los beneficiarios de “Avancemos” según deciles de ingreso per cápita, los resultados muestran que en el año 2008 el 62% de ellos pertenecía a hogares de los tres primeros deciles, en contraste con 69,1% en 2007. El número de beneficiarios en hogares con ingreso ignorado aumentó entre esos dos años, pero aun cuando se excluyen del cálculo la situación es la misma, lo cual refleja que con respecto a la pobreza las filtraciones en el programa se incrementaron en el 2008. Incluso si se consideran en conjunto los cuatro primeros deciles, las filtraciones en el programa son elevadas (cuadro 2.13).

En cuanto a las características de los beneficiarios, la Encuesta de Hogares del 2008 revela que el 95,1% de ellos son hijos o nietos en el hogar, con predominio de mujeres y con edades principalmente entre 13 y 21 años, aunque hay beneficiarios con edades superiores. De los hogares con beneficiarios, el 79,8% tiene solo un becado, un 17,2% dos, un 2,7% tres, y un 0,3% cuatro. Además, un 34,7% de los becados forma parte de hogares con jefatura femenina.

Fuente: Sauma, 2009.

CUADRO 2.11

Distribución relativa de las pensiones del régimen no contributivo según ingreso de los hogares^{a/}. 2006-2008

Deciles de hogares ^{a/}	2006	2007	2008
Decil I	44,8	48,8	45,1
Decil II	13,1	12,6	12,4
Decil III	10,5	7,7	8,7
Decil IV	7,4	5,4	7,2
Decil V	6,0	7,3	5,8
Deciles VI al X	10,8	14,1	12,6

a/ El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la pensión. Los hogares se ordenan crecientemente en deciles, según su ingreso per cápita sin pensión. El porcentaje no consignado en el cuadro corresponde a hogares con ingreso ignorado.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

CUADRO 2.12

Impacto del programa "Avancemos" sobre la pobreza. 2007-2008

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

a/ Se refiere al porcentaje de hogares en pobreza total o extrema.

b/ El impacto se mide con base en los puntos porcentuales en que se reduce la incidencia de la pobreza.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

CUADRO 2.13

Distribución de los becados del programa "Avancemos" según decil. 2007-2008

Deciles de ingreso ^{a/}	2007	2008
Decil I	34,4	27,5
Decil II	18,7	19,2
Decil III	16,0	15,3
Decil IV	12,5	11,2
Decil V	6,0	8,6
Decil VI	5,7	5,3
Decil VII	2,4	2,6
Decil VIII	0,9	1,7
Decil IX	0,3	0,1
Decil X	0,0	0,7

a/ El ingreso de los hogares se re-estima excluyendo el monto de la beca. Los hogares se ordenan crecientemente en deciles, según su ingreso per cápita sin beca. El porcentaje no consignado en el cuadro corresponde a hogares con ingreso ignorado.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

ción relativa en el ordenamiento según ingresos. Por ello resulta de gran importancia conocer las características de los hogares que en la actualidad se ubican en las primeras posiciones de la escala de ingresos, específicamente en los dos primeros deciles de la distribución.

Estos son hogares en los que predomina la jefatura masculina, aunque hay

elevados porcentajes de jefatura femenina, sobre todo en el primer decil (37,7%). Residen mayoritariamente fuera de la región Central, en particular los hogares del primer decil (62,2%). Tienen un promedio de 4,4 miembros los del primer decil, y de 4,1 los del segundo (cuadro 2.14). Además, en ambos casos más de la mitad de los miembros son personas menores de edad (0 a 17 años) o adultos mayores (65 años y más).

Las tasas netas de participación son bajas y el desempleo abierto es alto, al igual que la dependencia económica. Los miembros ocupados de estos hogares se insertan principalmente en el sector informal no agropecuario y un porcentaje importante de los ocupados del primer decil se dedica a actividades agropecuarias (cuadro 2.14).

En presencia de una elevada informalidad, no es de extrañar que más de la mitad de los ocupados del primer decil y un 47,6% de los del segundo sufran algún tipo de subempleo, especialmente invisible, es decir, trabajan tiempo completo o más, pero reciben menos del salario mínimo.

Perfil de los ocupados que reciben menos del salario mínimo

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA

véase Sauma, 2009, en

www.estadonacion.or.cr

En el Decimocuarto Informe se documentó que un 32,7% de la población ocupada costarricense recibía como retribución menos del salario mínimo, un tema relevante para el país, por cuanto se está hablando de los sectores ubicados en la base de la pirámide social (los menos calificados). En este Informe se incluye el perfil de los ocupados que recibieron menos del salario mínimo *minimorum*³³ (SMM) por hora en el período 2001-2008. Los resultados muestran que su porcentaje es muy elevado, pues prácticamente uno de cada tres ocupados está en esa situación. Además se observa una tendencia al aumento en el período 2003-2006; en el último de estos años se alcanzó la cifra más alta (36,2% de los ocupados). En 2008 este grupo representó un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas (gráfico 2.12).

Una estimación del comportamiento que tendría la pobreza si todos los ocupados que perciben ingresos por debajo del SMM llegaran al menos al nivel establecido por ley, indica que en el 2008 la pobreza se habría reducido del 17,7% de los hogares a un 11,1%, es decir, habría disminuido en 6,6 puntos porcentuales y la pobreza extrema en dos puntos porcentuales (de 3,5% a 1,5%). Estos resultados confirman la importancia de contar con una política de empleo que vigile el cumplimiento de los derechos laborales de la población.

El análisis en detalle de los ocupados que reciben menos del SSM (recuadro 2.7) indica que estos tienen las siguientes características: residen en las regiones periféricas (aunque la Central también concentra un porcentaje importante); son jóvenes o adultos mayores especialmente, con bajos niveles de educación, menores a secundaria completa; no están asegurados o tienen otras formas de aseguramiento que no es directo; son personas pobres (y pobres extremas); se desempeñan como asalariados del sector privado y trabajadores por cuenta propia, en actividades de agricultura y servicio doméstico, aunque también están en el comercio y la construcción; son trabajadores no calificados, laboran en pequeñas empresas y en jornadas completas.

CUADRO 2.14

Principales características de los hogares del primer y segundo decil de ingreso^{a/}. 2008

	Primer decil	Segundo decil
Sexo del jefe	100,0	100,0
Hombre	62,3	72,9
Mujer	37,7	27,1
Lugar de residencia	100,0	100,0
Región Central	37,8	48,3
Resto de las regiones	62,2	51,7
Tamaño promedio del hogar	4,4	4,1
Población según edad		
De 0 a 6 años	16,9	15,3
7 a 12 años	18,4	16,0
13 a 17 años	13,7	12,8
18 a 64 años	44,3	48,5
65 años y más	6,6	7,4
Condición de actividad ^{b/}		
Ocupados	30,6	39,1
Desocupados	6,9	3,6
Inactivos	62,6	57,3
Tasa neta de participación ^{b/}	37,4	42,7
Tasa de desempleo abierto ^{b/}	18,4	8,5
Relación de dependencia económica	1,7	1,3
Ocupados por sector ^{b/}		
Formal no agropecuario	13,4	25,9
Informal no agropecuario	46,2	45,5
Agropecuario	40,4	28,6
Ocupados con subempleo ^{b/}	56,4	47,6
Visible	26,4	18,2
Invisible	30,0	29,4

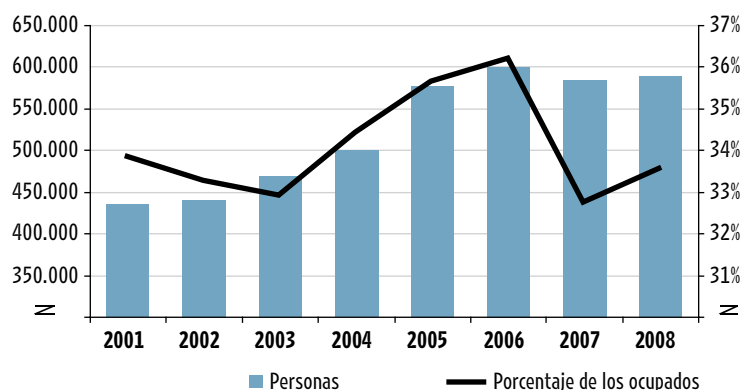
a/ Hogares con ingreso conocido, ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

b/ De la población de 12 años y más.

Fuente: Sauma, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

GRAFICO 2.12

Ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimorum* (total y como porcentaje del total de ocupados)



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

El ingreso promedio mensual de estos ocupados fue de 116.924 colones en el 2008, en contraste con 366.681 de los trabajadores que ganan más que el salario mínimo. El gráfico 2.13 muestra la tendencia del ingreso promedio real de estos ocupados desde el 2001, y da cuenta de una leve recuperación a partir del año 2006. Sin embargo, los aumentos en términos reales son mayores en los ocupados que ganan más del SMM que en los que están por debajo de él (13,6% *versus* 10,6% en el trienio).

Financiamiento sostenible del desarrollo humano

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en materia de políticas y financiamiento. En el contexto latinoamericano, Costa Rica figura entre los países que mayor importancia fiscal y macroeconómica otorgan a la inversión social, lo cual se ha concretado en un conjunto de políticas sociales universales (educación, salud, seguridad social, saneamiento) y políticas selectivas de combate a la pobreza. Este apartado ofrece un panorama sobre los avances, retrocesos y desafíos nacionales en estos ámbitos.

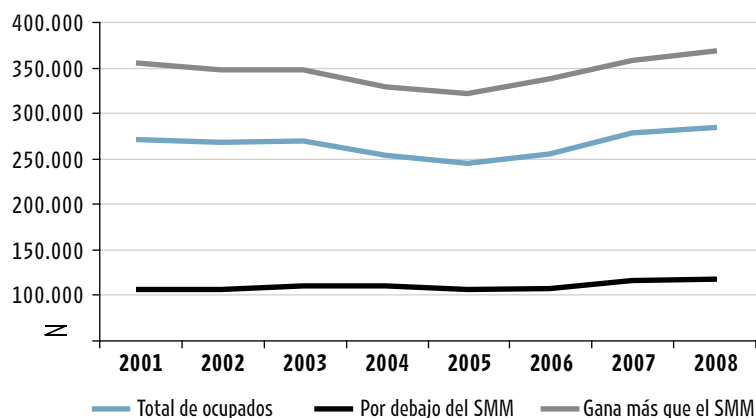
Este año se abordan tres temas específicos: en primer lugar se presenta una visión retrospectiva de la inversión social en los últimos veinte años, tratando de caracterizar la vulnerabilidad que suelen generar las coyunturas recessivas. Este análisis pretende recuperar lecciones aprendidas del pasado que pueden ser útiles en el contexto actual. En segundo lugar, se hace un recorrido por los programas selectivos de combate a la pobreza, procurando determinar cómo puede potenciarse cada uno de ellos para proteger, en un entorno de crisis, a sectores especialmente vulnerables. Por último, se valoran los alcances de la política social vigente y sus principales desafíos.

Pese a la caída del PIB, la inversión social se mantiene

Durante el 2008 se aceleró el repunte de la inversión social pública real (ISP) observado en la segunda mitad del 2006, tras el cambio de Administración.

GRAFICO 2.13

Ingreso promedio real de los ocupados, según nivel de ingreso^{a/} (colones reales a julio de 2008)



a/ Ingreso promedio real de los ocupados en la ocupación principal, según ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimorum* (SMM) y los que ganan más que el SMM.

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

RECUADRO 2.7

Principales características de la población ocupada que percibe menos del salario mínimo *minimorum*

- Su distribución por sexo es similar a la de todos los ocupados, pues las mujeres representan un 39,5% de esta población y son el 37,2% en todos los ocupados.
- Tiene un peso mayor en las regiones periféricas: mientras en la Central reside el 67% de los ocupados, este porcentaje baja a 56,2% cuando se considera la población por debajo del SMM. Destaca la región Huetar Atlántica, pues cerca de la mitad de los ocupados está por debajo del salario mínimo, así como en las regiones Brunca y Chorotega, donde este grupo representa más del 40%.
- La población joven y los adultos mayores están sobrerrepresentados: uno de cada cuatro ocupados que perciben menos del SMM tiene menos de 25 años, y cerca de la mitad de los ocupados adultos mayores está en esa situación, aunque solo representan un 5% del total de ocupados.
- Tienen bajos niveles de educación: dos de cada tres ocupados por debajo del SMM no ha completado la educación secundaria, y la mitad de los trabajadores que tienen primaria completa o menos enfrenta la misma situación. La escolaridad promedio de la población ocupada que recibe menos del SMM es de alrededor de seis años.
- Aproximadamente el 70% trabaja jornadas completas (47 horas o más).
- La mitad de los ocupados que no están asegurados o que no son asegurados directos percibe menos que el salario mínimo. Uno de cada tres ocupados por debajo del SMM no tiene seguro de la CCSS.
- Un 38,1% son hombres jefes de hogar y un 39,1% son "otros miembros del hogar". En el grupo de mujeres jefas de hogar, cuatro de cada diez percibe menos que el salario mínimo y se observa una tendencia creciente desde el 2002, año en que la relación era de una de cada tres.
- La incidencia de la pobreza en este grupo duplica la del total de ocupados: en el 2008 un 23,9% de los ocupados por debajo del SMM era pobre, frente a un 11,3% en el total de ocupados y un 5,0% en los ocupados por encima del SMM. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, pues alcanza un 1,7% en el total de ocupados y aumenta a 4,4% en los ocupados por debajo del SMM; entre los ocupados por encima del SMM es de solo 0,3%.
- Por categoría ocupacional, la situación que aquí se comenta afecta más a los "cuenta propia" y los asalariados del sector privado, en relación con el total de ocupados. Además, en la categoría de servicio doméstico dos de cada tres ocupados percibe menos del SMM.
- Por ramas de actividad este grupo está más presente en la agricultura y el servicio doméstico (casi duplican el porcentaje del total de ocupados) y en años recientes ha crecido su participación en comercio y construcción. Las actividades donde casi no hay ocupados con remuneraciones por debajo del SMM son intermediación financiera, administración pública y servicios de salud. Por ejemplo, del total de ocupados en agricultura, alrededor del 60% percibe menos que el SMM, situación que se mantuvo en todo el período 2001-2008. Esa relación es de más del 40% en las actividades de hoteles y restaurantes y cercana a un 35% en comercio y construcción.
- Por ocupaciones, la mitad de los ocupados que reciben menos que el SMM son "no calificados", aunque en los últimos años han venido perdiendo peso relativo y lo han ganado las ocupaciones de ventas y las agropecuarias calificadas.
- Cerca de un 60% trabaja en establecimientos de menos de cinco empleados, mientras que la mitad de los ocupados por encima del SMM labora en establecimientos de veinte personas o más.

Fuente: Morales y Segura, 2009, con base en la EHPM de 2008.

En los tres últimos años la ISP real ha crecido cerca del 22%, en tanto que en términos per cápita la expansión acumulada es del 16%. Es claro que este avance es resultado tanto de una decisión política para canalizar recursos adicionales a los programas sociales, como de un contexto macroeconómico que lo posibilitaba y que no era exclusivo del caso costarricense. También es claro que ese contexto macroeconómico cambió en el 2009 y posiblemente lo hará en el 2010, de modo que la evolución futura de la inversión social reflejará con más claridad las prioridades del Gobierno (Trejos, 2009).

La evolución reciente ha hecho que la ISP per cápita se aproxime a los niveles que tenía antes de la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta), de modo que hoy logra superar todos los años

con información disponible, excepto 1980 y 1981. Esto, a su vez, ha hecho que el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 se reduzca a tan solo un 8%, aunque es claro que por casi tres décadas el país ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes que había alcanzado en el decenio de los ochenta (gráfico 2.14) y ciertamente por debajo lo que se esperaría según la tendencia histórica del indicador. Esta recuperación de la ISP total, sin descontar el aumento de la población, resultó en 2008 un 81% mayor que la existente en 1980.

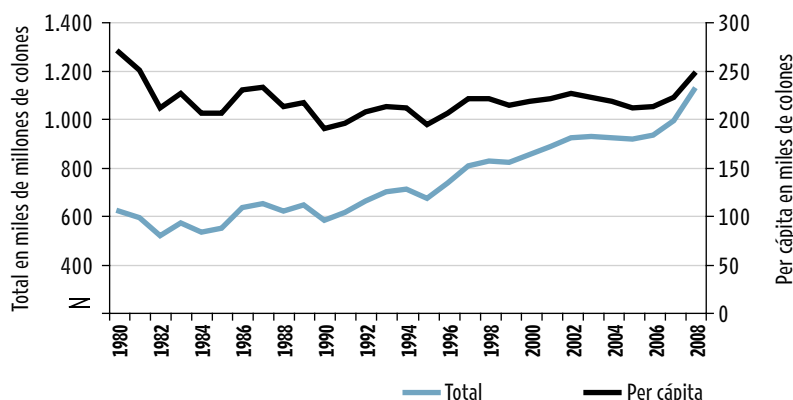
El fortalecimiento de la ISP real ha sido acompañado por una mejora en su posicionamiento entre las prioridades macroeconómicas y fiscales. En el ámbito fiscal ello se refleja en la decisión gubernamental de fortalecer la inversión social en un contexto de bonanza fiscal, y a nivel “macro” por el aumento en el peso relativo de ésta en el PIB. En ambos casos la ISP superó en el 2008 sus máximos históricos (gráfico 2.14). En términos de prioridad fiscal, esta inversión sobrepasó el equivalente al 80% del gasto del Gobierno General, aunque es claro que esta cifra resulta sobredimensionada, pues dentro del gasto social se están considerando empresas públicas que no son parte del Gobierno General. En cuanto a la prioridad macroeconómica, el gasto social así medido es superior al 20% del valor de la producción nacional, en un período en el que ésta aumentaba de manera importante (Trejos, 2009).

¿En cuáles rubros aumentó la inversión social y en cuáles podría reducirse?

Tomando en cuenta el crecimiento mostrado por la inversión social en los últimos tres años, este apartado analiza ese comportamiento con el objetivo de determinar en cuáles rubros podrían darse a futuro posibles vulnerabilidades, si la actual crisis económica se prolongara. Para estudiar la evolución reciente del gasto del Gobierno General por funciones, se hace uso de información de la CGR, pues no se dispone de este detalle a partir de los datos suministrados por la STAP.

GRAFICO 2.14

Evolución de la inversión social pública^{a/} (colones del 2000)



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

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR y CCP.

La información del cuadro 2.15 corrobora que el gasto del Gobierno General fue creciente en los últimos tres años, y logró un acumulado del 14% real que le permitió aumentar su peso relativo en el PIB, del 23,1% al 24,4%, pese a la fuerte expansión económica en ese lapso. Es en ese contexto que se incrementa la prioridad fiscal del gasto social, que pasó del 65% del gasto del Gobierno General en el 2005, a casi un 70,8% en el 2008. Los montos dominantes, pero menores, del gasto social, reflejan que este cálculo no incluye la inversión asociada a las empresas públicas.

Los servicios generales, netos del pago de intereses, mostraron un estancamiento, mientras que los servicios económicos se expandieron, incluso por encima de los servicios sociales, y el pago de intereses se contrajo de manera importante en términos reales. Esto significa que se vivió una coyuntura muy favorable, en la que no solo aumentaban los recursos reales a disposición del Gobierno por una mayor recaudación, sino que simultáneamente se reducían los gastos no discrecionales, como el pago de intereses de la deuda pública, de modo que era factible asignar montos crecientes a los sectores social y económico. Es claro que ambos factores pueden revertirse en 2009 y 2010, cuando la recaudación se con-

traerá y se incrementará la carga de los gastos no discrecionales, configurando así un panorama más adverso para la inversión social.

Si bien, todos los gastos tienen un margen de no discrecionalidad, evidentemente unos son más discrecionales (como los gastos de desarrollo o inversión) que otros (como el pago intereses). Cuando hay escasez de recursos primero se cancelan proyectos de inversión, luego se suprimen transferencias, se limitan las compras de insumos y, en ausencia de posibilidades de despedir personal, se reducen las remuneraciones y pensiones reales con ajustes que no alcancen la inflación. Para conocer de qué modo, y en qué magnitudes, se dio esta dinámica entre los años 2006 y 2008, teniendo como punto de referencia y comparación el 2005, se utilizó información de la STAP³⁴. Esta fuente ofrece datos que muestran las características atípicas del período como lo es la fuerte contracción del gasto menos discrecional de todos, el pago de intereses, que se redujo en términos reales casi a la mitad en solo esos tres años (disminuyeron una cuarta parte en términos nominales entre 2005 y 2008, según la CGR). Esto fue acompañado por una expansión de los gastos más discrecionales, particularmente los de inversión (gastos de desarrollo), tanto

CUADRO 2.15

Evolución del gasto del Gobierno General, según función. 2005-2008

Función	2005	2006	2007	2008
Gasto total real ^{a/}	1.167.448	1.187.581	1.216.675	1.334.553
Variación anual		1,7	2,4	9,7
Estructura por función				
Gasto total	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios generales	11,1	10,4	10,6	9,7
Servicios económicos	7,4	8,0	8,5	12,4
Servicios sociales	65,2	67,0	69,4	70,8
Intereses de la deuda	16,3	14,6	11,5	7,1
Relación con el PIB (%)				
Gasto total	23,2	22,4	22,4	24,3
Servicios generales	2,6	2,3	2,4	2,4
Servicios económicos	1,7	1,8	1,9	3,0
Servicios sociales	15,1	15,0	15,5	17,2
Intereses de la deuda	3,8	3,3	2,6	1,7

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

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la CGR.

en el sector social como en el económico. Ese incremento, a su vez, permitió una expansión de las transferencias sociales, mientras que las remuneraciones y las pensiones contributivas crecieron por debajo de la media, con lo cual tuvieron una ligera pérdida de participación dentro del gasto total, y en particular dentro del gasto social. Los gastos de desarrollo son un rubro que se prevé como muy vulnerable en un contexto de restricciones fiscales como el que se avecina. No obstante, dado que el Gobierno ha estado apostando a mantener el gasto de desarrollo con financiamiento externo, si tal objetivo se logra es de esperar que el grueso del ajuste recaiga sobre las transferencias y las compras de bienes y servicios y, en esa medida, afecte más al sector social (Trejos, 2009). Un ejemplo de ese financiamiento es el préstamo del BID por 850 millones de dólares, gestionado por el Gobierno para financiar infraestructura pública.

Una mirada más detallada de la evolución reciente de los sectores sociales es posible a través del cuadro 2.16³⁵. El sector educación en su conjunto se expandió a un ritmo similar al del sec-

tor social (21% acumulado en los tres años) y ello se reflejó tanto en la educación básica como en la postsecundaria, por lo que ninguna de ellas modificó su participación relativa. Por el contrario, la formación profesional (INA) aumentó su gasto real en un 38%, gracias a que se le permitió empezar a gastar su superávit acumulado, que ya representaba un monto equivalente al presupuesto de un año para la institución (Trejos, 2009).

El sector educación es intensivo en salarios, pues el 66% de su gasto total se dirige a este rubro; ello protege en parte el gasto total ante restricciones fiscales, aunque no ante la inflación. Sin embargo, a lo interno del sector se observan variaciones; por ejemplo, la educación básica destina el 70,9% de sus gastos a ese rubro, en tanto que la formación profesional solo algo más de un tercio. Tanto la educación superior como la formación profesional muestran mayores niveles de inversión y de adquisición de bienes y servicios. Estos datos sugieren que el ajuste futuro se concentrará en los renglones de inversión, transferencias de capital a las juntas de educación y compras de

bienes y servicios, pues algunas transferencias corrientes, como las becas y los comedores escolares, estarán protegidas por el “Plan Escudo” mientras las restricciones fiscales lo permitan. Dicho plan fue presentado por el Poder Ejecutivo en enero del 2009 y contiene medidas anticrisis, que aún no han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa y cuya evaluación se realizará el próximo año. En el caso de la educación básica, un fideicomiso recientemente creado por el Ministerio de Educación y el Banco Nacional de Costa Rica, contribuirá a salvaguardar en el futuro el gasto destinado a inversión en infraestructura escolar.

El sector salud creció ligeramente por encima del sector social en su conjunto, pero sin modificar su participación relativa. En su interior, los gastos relacionados con la atención de la enfermedad (CCSS) son los que marcan la pauta, por su amplio protagonismo. No obstante, son los servicios de salud pública (Ministerio de Salud e instituciones asociadas) los que más se expanden. Este sector también es salario-intensivo, aunque son significativas las compras de bienes y servicios (productos médicos), mientras que las transferencias tienen una menor gravitación, excepto en el caso de los servicios de salud pública. Los gastos de inversión son sin duda el rubro más vulnerable, pese a que aún mantienen una baja participación.

El sector de seguridad social fue el que menos se expandió, como resultado del menor crecimiento real en las transferencias para el pago de pensiones contributivas. La última reforma al sistema, trámites más engorrosos y menor capacidad de recuperar las pérdidas por inflación, pueden explicar el menguado dinamismo del gasto real en este rubro. Por el contrario, los gastos dirigidos a los grupos más vulnerables fueron los que más se expandieron (43% en el período), en virtud del aumento de las transferencias monetarias, particularmente las pensiones no contributivas y el programa “Avancemos”, cuya parte administrada por el IMAS se contabiliza en este sector.

CUADRO 2.16

Estructura del gasto social, por rubro, según función. 2006 y 2008

Función social	Composición interna del 2008 ^{a/}				Estructura		Variación acumulada ^{b/}
	Salarios	Bienes	Transferencias	Inversión	2005	2008	
Sector social total	41,0	14,1	35,5	9,4	100,0	100,0	20,7
Educación	66,1	6,9	19,9	7,1	30,3	30,6	21,9
Básica	70,9	2,4	23,1	3,7	21,5	21,6	20,9
Superior	59,5	13,8	11,7	15,1	7,1	7,2	21,0
Formación profesional	36,2	33,4	14,7	15,7	1,7	1,9	38,4
Salud	55,4	28,0	9,9	6,7	31,3	31,8	22,7
Salud pública	47,8	19,2	24,9	8,1	1,9	2,1	31,2
Atención enfermedad	55,9	28,7	8,9	6,6	29,3	29,7	22,2
Seguridad social	2,7	2,6	92,3	2,4	30,2	27,6	10,4
Pensiones contributivas	0,4	0,4	97,7	1,5	25,7	22,2	4,5
Grupos vulnerables	12,1	11,9	69,9	6,1	4,5	5,4	43,5
Vivienda	22,5	23,4	6,4	47,8	7,3	9,1	49,7
Vivienda	1,1	0,4	0,1	98,4	2,1	2,9	65,8
Servicios municipales	32,3	33,9	9,3	24,5	5,2	6,2	43,4
Cultura y recreación	45,1	25,7	14,6	14,5	0,8	0,8	17,8

a/ Cada fila suma el 100%. Las transferencias son las corrientes y la inversión incluye las transferencias de capital.

b/ Del gasto real por habitante entre 2006 y 2008.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

El sector de seguridad social es intensivo en transferencias corrientes, no solo por el pago de las pensiones contributivas, un gasto muy poco discrecional, sino porque la mayor parte de los apoyos a los grupos vulnerables se da por este medio. Esto significa que el ajuste potencial futuro recaerá fundamentalmente sobre los programas de protección a esos grupos, en particular a través de las transferencias corrientes, en las que se concentran las ayudas monetarias.

El sector vivienda figura como el más dinámico de todos, tanto en lo relativo a la dotación de viviendas como en lo que concierne a los servicios municipales. Esto último sugiere que la capacidad recaudatoria de los municipios aumentó en el lapso analizado, lo cual reduciría su vulnerabilidad futura. El sector vivienda es intensivo en transferencias de capital (bono de la vivienda) y estas pueden controlarse mediante el aporte del Gobierno al Fodesaf, lo cual las hace más vulnerables a restricciones fiscales. Finalmente, el sector de cultura y recreación, pese a su marginal presencia, mostró una expansión real

en el período, aunque por debajo de la media del sector social. Ello lo confina a una participación que no alcanza el 1% del gasto social total.

¿Cuán vulnerable ha sido la inversión social en coyunturas recesivas?

Luego de haber vivido un período de bonanza fiscal, a partir del 2009 Costa Rica podría experimentar una reversión de esa tendencia, si el contexto de contracción económica se prolonga. Teniendo en mente esta previsión, para este Informe se realizó un análisis retrospectivo de situaciones similares vividas en el pasado, con el fin de tener una idea más clara de la vulnerabilidad de la inversión social. De ese trabajo se derivan tres conclusiones importantes: en primer lugar, que no existe un determinismo entre ciclo económico y evolución de la inversión social; esta es una relación compleja, en la que intervienen diversos factores, entre ellos las prioridades políticas; en segundo lugar, que la inversión social es vulnerable cuando la economía se desacelera y, en tercer lugar, que los sectores depen-

dientes de las transferencias, como los de protección social o ayuda a grupos vulnerables, son los más vulnerables.

Para identificar períodos pasados similares, se comparó la evolución de la producción real (PIB) con la de la inversión social pública real (ISP), tanto la referida al sector público en su conjunto como la circunscrita al Gobierno General, aunque la información sobre esta última solo está disponible a partir de 1987, cuando empezaron a hacerse las consolidaciones de la STAP. El gráfico 2.15 muestra las tasas de variación real desde 1981. El primero punto por destacar es que no existe una clara asociación entre el ciclo económico (variación real del PIB per cápita) y la variación de la ISP. Si bien existe una correlación positiva (0,37), ésta es limitada, lo que sugiere la presencia de otros factores que determinan el comportamiento de la ISP. Uno posible es la situación fiscal aproximada por el déficit fiscal, que revela una correlación positiva, aunque baja (0,26). Esto significa que existen otras variables que moldean la evolución de la ISP, asociadas a prioridades políticas, que impiden

establecer un vínculo directo entre el ciclo económico y los gastos sociales reales. Lo que sí parece más claro es que la inversión social se torna vulnerable cuando la economía se desacelera, pero tiende a recuperarse antes de que concluya el ciclo (Trejos, 2009)

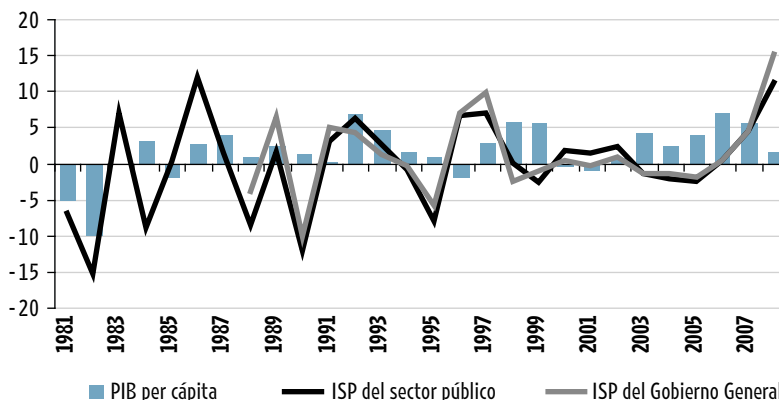
Por último, es evidente que la ISP se ha reducido tanto en situaciones de contracción económica como en períodos de expansión. Por ello la información disponible se ha agrupado en subperíodos, para identificar aquellos interesantes de analizar. Estas etapas, excluyendo la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, se limitan a ciclos de dos o tres años. Una visión optimista diría que el sector social muestra una amplia capacidad para revertir deterioros en sus recursos reales en forma rápida, siempre que no existan crisis de magnitudes como la de los años ochenta. Otra interpretación, más pesimista, señalaría la incapacidad del sector social para aumentar sus recursos reales de manera sostenida (Trejos, 2009).

La agrupación en diez subperíodos o ciclos cortos se presenta en el gráfico 2.16. De éste se desprende que solo ha habido un período en el que una desaceleración económica ha sido acompañada por una contracción de la ISP, y es el que corresponde a la crisis de la deuda (1981-1984). Hay tres lapsos (1985-1987, 1991-1993 y 2006-2008) en los que la expansión económica se aparejó a un aumento en la ISP, y un quinto ciclo de estancamiento conjunto de la producción y la ISP (2000-2002), por lo menos si se considera la ISP del Gobierno General.

Los cinco períodos restantes muestran un divorcio entre la evolución económica y la ISP³⁶. Teniendo en cuenta esa información, se seleccionaron los cuatro lapsos en los que el gasto social se contrajo tanto en presencia de crecimiento económico como en el período de estancamiento. No se dispone de datos específicos para incluir la etapa de la crisis de la deuda. Al analizar la evolución de la inversión social por rubro de gasto para esos ciclos, considerando el Gobierno General como dominio de estudio, se observa que, contrario a lo esperado, los gastos de

GRAFICO 2.15

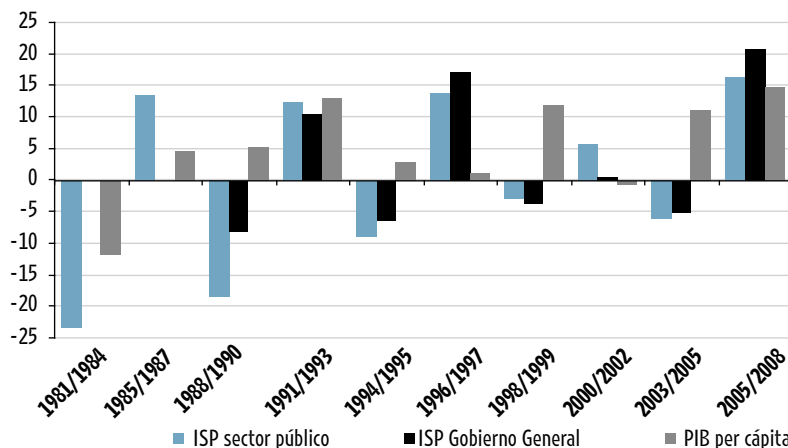
Tasa de variación anual de la producción y de la ISP real per cápita



Fuente: Trejos, 2009.

GRAFICO 2.16

Evolución de la producción y de la ISP real per cápita, por períodos



Fuente: Trejos, 2009.

desarrollo no fueron tan vulnerables como se suponía, dado su carácter más discrecional. Solo se contrajeron en uno de los períodos caracterizados por un amplio crecimiento económico. Se trata de un ciclo de finales de los años ochenta, en el que se había acumulado una falta de inversión importante, que se pretendía recuperar con financiamiento externo; este hecho, unido al limitado peso que tienen los gastos en desarrollo en la ISP, pueden explicar estos resul-

tados. No obstante, a futuro pareciera que existen más grados de libertad para reducir este rubro, en ausencia de financiamiento externo.

Las transferencias, tanto corrientes como de capital, se comportaron como se esperaba en un contexto de restricción del gasto, pues son un rubro muy vulnerable. Solo las transferencias de capital crecieron de manera importante en el primer período considerado, que coincide con la introducción del bono

familiar de la vivienda. Esto sugiere que sectores muy dependientes de las transferencias, como los de protección social o ayuda a grupos vulnerables, son asimismo muy vulnerables (Trejos, 2009).

Vulnerabilidad según sectores sociales y prioridades establecidas

Otra forma de analizar la vulnerabilidad de la inversión social en contextos de contracción del gasto público es por sectores específicos. El cuadro 2.17 muestra la información relevante para los lapsos identificados. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad también está claramente asociada a la presencia de recursos propios, a su carácter pro o anti cíclico, y al grado de autonomía para disponer de ellos. En esta dimensión funcional se percibe de manera más clara el efecto de las prioridades políticas establecidas en cada caso.

En el sector educación la vulnerabilidad depende del tipo de servicio. La educación general evidencia una amplia vulnerabilidad en períodos de desaceleración económica, pero se expande

durante el crecimiento económico e incluso en épocas de estancamiento. Esto también es producto de un aumento de la prioridad fiscal que se observa desde la segunda mitad de los años noventa (Trejos, 2009).

La educación postsecundaria parece mostrar una mayor vulnerabilidad que la básica en términos per cápita, lo que puede tener su origen en el aumento en la población en edad universitaria (de 18 a 24 años). Es por ello que, con el último acuerdo de financiamiento de la educación superior, se observa un repunte de los recursos reales a disposición de este nivel educativo³⁷. Mientras tanto, la formación profesional, pese a contar con recursos propios, aunque procíclicos, exhibe también un comportamiento distinto al esperado, en el sentido de que las mayores contracciones de gasto se ubican en períodos de crecimiento económico. Es previsible que, con el reciente cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador tendientes a liberar los recursos del INA, su

gasto empiece a recuperarse y el gran superávit acumulado impida mayores dificultades en el futuro cercano. Globalmente, y en tanto se mantenga la prioridad fiscal de la que ha disfrutado en la última década, cabe suponer que este sector exhibirá una menor vulnerabilidad, aun cuando dependa de recursos del Gobierno Central.

El sector salud muestra que los servicios de salud pública, si bien marginales dentro del gasto global y dependientes del Presupuesto Nacional, han sido los más vulnerables, incluso en períodos de expansión económica. Esta situación puede estar sobreestimada por efecto del traslado de la atención primaria del Ministerio de Salud a la CCSS. Por el contrario, la CCSS cuenta con un financiamiento procíclico, hecho que es evidente excepto en el período 2003-2005, cuando su gasto real se contrajo pese a que la economía estaba creciendo, en una muestra clara del impacto de las políticas fiscales aplicadas en ese lapso. Hacia el futuro, dado el carácter procíclico de su financiamiento,

CUADRO 2.17

Evolución del gasto social per cápita real en períodos de contracción del gasto, por función (tasas de variación acumulada sobre valores per cápita reales)

Función social	Desaceleración económica		Crecimiento económico		Estancamiento
	1988-1990	1994-1995	1998-1999	2003-2005	2000-2002
PIB per cápita real ^{a/}	1,7	1,4	5,7	3,6	-0,2
Sector social total	-8,3	-6,4	-3,7	-5,1	0,5
Educación	-9,3	-16,1	-0,9	1,8	2,1
Básica	-3,2	-18,9	6,3	2,3	1,9
Superior	-20,8	-13,3	-15,7	11,2	-2,7
Formación profesional	7,7	-2,6	-12,0	-28,1	20,0
Salud	-8,5	-6,9	3,6	-11,0	2,1
Salud pública	-31,5	-18,9	-22,6	-18,5	-15,9
Atención enfermedad	-3,3	-5,2	6,8	-10,5	3,6
Seguridad social	-20,5	8,6	-4,8	-6,9	-0,6
Pensiones contributivas	8,5	0,4	-1,4	-1,0	3,5
Grupos vulnerables	-40,2	14,4	-14,4	-30,3	-14,2
Vivienda	52,6	-7,3	-27,7	1,9	-6,5
Vivienda	209,3	6,0	-60,9	-4,4	9,6
Servicios municipales	-11,4	-19,3	2,9	4,6	-12,1
Cultura y recreación	-21,5	-35,7	-27,3	1,5	-11,1

a/ Tasa de variación media anual de cada período.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de la STAP, Ministerio de Hacienda.

es de esperar una mayor vulnerabilidad del sector, a menos de que la CCSS logre compensar la reducción de la caída de la recaudación con una mejor gestión de cobro, como parece estarlo haciendo.

Dentro del sector de seguridad social se encuentran programas con vulnerabilidades extremas. Las pensiones contributivas son las menos débiles, en contraposición a los programas de atención a grupos vulnerables, que muestran una gran fragilidad por el hecho de ser dependientes de transferencias al Fodesaf. Esto es así porque, como se sabe, las transferencias constituyen uno de los gastos más discrecionales y susceptibles de suspensión por parte del Gobierno Central. En el futuro cercano no se espera mayor cambio en la vulnerabilidad de esos programas, lo que dependerá exclusivamente de la prioridad política que logren. Esto no es del todo imposible, como lo evidencian los últimos años y lo sucedido durante la desaceleración económica de los años 1994 y 1995. En ese lapso, el Gobierno iniciaba la ejecución de un plan nacional de combate a la pobreza, un tipo de iniciativa que había “brillado por su ausencia” en las dos décadas previas.

En el sector de vivienda y territorio, los servicios municipales muestran un financiamiento más claramente procíclico, en tanto que los servicios de vivienda, dominados por el bono familiar de la vivienda (BFV), han evolucionado al son de este último. Si bien el BFV cuenta con financiamiento propio, la canalización de sus recursos a través del Fodesaf hace que padezca sus vulnerabilidades y su volatilidad, amplificadas por políticas específicas desarrolladas por las autoridades (1998-1999). Es de esperar, entonces, que este sea un sector frágil en los siguientes años de contracción del gasto social. Finalmente, los servicios culturales y recreativos figuran como servicios muy vulnerables a las restricciones fiscales, y no parece que esto vaya a cambiar en el futuro cercano (Trejos, 2009).

Retos de los programas sociales selectivos en un contexto de menor crecimiento económico

Los programas sociales selectivos funcionan como complemento de las políticas sociales universales y su importancia radica en que focalizan su atención en los grupos sociales más vulnerables y pobres. Este Informe les ha dado seguimiento a través de la información generada por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (recuadro 2.8). En adición a lo anterior, en esta entrega se trata de responder las siguientes preguntas: ¿qué características e impacto real están teniendo estos programas en la población pobre?, ¿cuáles de ellos pueden ser especialmente importantes para proteger a los sectores más vulnerables en un contexto de menor crecimiento?

El análisis permite arribar a varias conclusiones. En primer lugar, son programas cuya cobertura debe mejorar en términos de impacto en la población pobre. En segundo lugar, funcionan con una lógica reactiva: primero se determina cuántos recursos se tienen y sobre esa base se define cuántas personas se puede atender. En este sentido, un reto urgente es pasar a una visión más “proactiva”, que parta de la estimación de las poblaciones meta y establezca estrategias para alcanzar la cobertura completa en determinado plazo. Esto de paso podría aumentar la capacidad de negociación con las autoridades encargadas de distribuir los recursos financieros. En tercer lugar, hay programas que pueden jugar un papel clave para proteger a poblaciones especialmente vulnerables en contextos de crisis, como es el caso de los niños, niñas y jóvenes para quienes programas como los Cen-Cinai y los comedores escolares pueden ser vitales desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Asimismo, los programas de becas, transportes y transferencias monetarias condicionadas pueden evitar la expulsión escolar por presiones económicas, y el régimen no contributivo de pensiones es especialmente importante para amparar a la población adulta mayor en desventaja social.

Finalmente, es notable la ausencia, en las políticas selectivas del país, de programas

RECUADRO 2.8

El análisis de los programas sociales selectivos

Gracias a que el INEC ha venido incorporando en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), un módulo sobre el acceso a los principales programas sociales selectivos, incluyendo los desarrollados por la actual Administración, es posible conocer algunas características sobre sus beneficiarios efectivos y sobre su capacidad para llegar a la población pobre. Cuando estos programas se traducen en transferencias monetarias, como las pensiones o las becas, también es factible medir su impacto distributivo³⁸. Es claro que las EHPM no pueden ofrecer mediciones precisas sobre el número de beneficiarios de estos programas, pero sí pueden aportar aproximaciones aceptables sobre su cobertura relativa y sobre la tendencia de su evolución³⁹. Por ello, no es de extrañar que se produzcan discrepancias entre los datos de las EHPM y las estimaciones oficiales de beneficiarios, las que además tienen grados diversos de confiabilidad o precisión. La información que se presenta en este análisis es la surgida de las EHPM y no se contrasta con registros oficiales, los cuales muestran un desfase temporal. En cuanto a la información oficial sobre los gastos de estos programas, los avances son desiguales e insuficientes. Existe también una separación entre la gestión financiera de los programas y su ejecución, de manera que los encargados tienden a manejar más información presupuestaria que sobre gasto efectivo.

Fuente: Trejos, 2009.

de apoyo a microemprendimientos y proyectos productivos que permitan mejorar los ingresos de sectores informales y pequeños productores agrícolas, cuya exclusión en los últimos años los coloca en una situación particularmente vulnerable en un entorno de crisis. Tampoco se observa ningún programa significativo dirigido a hogares pobres sin estudiantes y sin adultos mayores, y que pueden verse muy afectados por situaciones de desempleo el jefe o el principal perceptor de ingresos, o por caídas de sus ingresos reales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL

véase Trejos, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Programas sociales selectivos según ciclos de vida

Pese a que ningún programa selectivo está dirigido exclusivamente a un grupo etario específico, la organización del análisis a partir de los ciclos de vida de las personas permite observar mejor el tipo de sectores que atienden estos programas, así como sus características, vacíos y limitaciones. Para ello se considera una serie de indicadores como beneficiarios, cobertura efectiva y el grado de focalización que se logra alcanzar con respecto a la atención de la población pobre; en este último caso se usa un índice de focalización que va de 1 (mayor enfoque) a 0 (sin enfoque). El cuadro 2.18 muestra la evolución reciente de los programas sociales selectivos.

Atención a la primera infancia

La población menor de 6 años cuenta con el apoyo estatal principalmente a través de los centros de atención infantil conocidos como Cen-Cinai. Otro programa dirigido a este grupo etario son los servicios de atención de la salud, en tanto que la ampliación en la cobertura de la educación preescolar hasta los 4 años apenas está en proceso y no resulta ser parte de una política selectiva.

La información del cuadro 2.18 evidencia un crecimiento de la cobertura de los Cen-Cinai en años recientes, aunque ésta sigue siendo limitada. Este programa mostró una contracción entre 2003 y 2006 y concentró sus servicios en la atención extramuros, que consiste en la entrega de leche y paquetes de alimentos a familias con niños con problemas de nutrición; no obstante, en los dos últimos años se registró un incremento en el número de beneficiarios y en los servicios prestados. Esta expansión fue más amplia y uniforme en el 2007, mientras que en el 2008 se concentró en la atención extramuros. Este es, precisamente, el tipo de atención que se puede ampliar con la infraestructura física existente y que resulta prioritario en un contexto de crisis económica.

La ampliación en el número de beneficiarios se ha traducido en un aumento de la cobertura. Si la atención se pone

en los niños menores de 7 años, en el 2008 solo el 13,1% recibió algún tipo de servicio (un 7,5% en el 2006) y si se circunscribe el análisis a los niños de esas edades pertenecientes a familias en pobreza⁴⁰, se observa que la cobertura casi se duplicó, pero no alcanzó a atender ni a una cuarta parte de esa población (21,6%). Pese a su limitada cobertura, este programa muestra una gran capacidad de enfoque, esto es, de llegar a los más pobres, lo cual se evidencia en un coeficiente de concentración cercano a -0,52. Esto se explica por la atención extramuros, ya que la intramuros, de mayor costo y valor agregado, no exhibe la misma capacidad. El perfil de los beneficiarios de los Cen-Cinai indica que la mayor atención va hacia los niños de 2 a 5 años, con énfasis en las regiones periféricas y las zonas rurales, debido a las modalidades de servicio extramuros. Por el contrario, el servicio de atención integral no solo es más reducido, sino que presenta un sesgo más urbano y metropolitano.

Cobertura, demanda potencial y valoración de Cen-Cinai en concentraciones de pobreza y riqueza de la GAM y Puntarenas

Uno de los aspectos más relevantes de la oferta de los Cen-Cinai son los servicios directos de atención integral que ofrecen a los niños menores de 7 años, con el fin de crear las condiciones que les permitan un crecimiento físico adecuado y el desarrollo de sus potencialidades psicomotoras, sociales y afectivas.

Durante el 2008 el Programa Estado de la Nación, con el apoyo de Unicef, realizó un estudio exploratorio con la metodología de sitios centinela, sobre el acceso a los servicios sociales de los hogares pobres que residen en concentraciones de pobreza y de riqueza en la GAM y en Puntarenas. Este trabajo incluyó una encuesta a 621 familias ubicadas en las áreas de captación de once Cen-Cinai. El objetivo principal fue indagar sobre los temas de cobertura y oferta según tipo de comunidad, la demanda potencial y las opciones de cuidado de los niños preescolares de los hogares, así como

la valoración de los servicios por parte de las familias.

El estudio encontró que las coberturas reportadas muestran una tendencia creciente en la medida en que disminuye la edad, lo que coincide con el aumento en cobertura que ha tenido este programa en los últimos años. Existe además una valoración positiva de los servicios que se ofrecen, aunque también una demanda insatisfecha en las comunidades analizadas. Lo anterior obliga a las familias a satisfacer sus necesidades de cuidado de los menores de 6 años con opciones que no siempre son las mejores para el desarrollo cognitivo y físico de las y los niños. Asimismo, el estudio comprobó que la oferta de los Cen-Cinai no es homogénea y reproduce algunas brechas señaladas por este Informe, como una oferta más limitada en zonas de mayor rezago, en este caso Puntarenas.

La cobertura que alcanzan los once Cen-Cinai analizados es de 37% de los hogares con niños menores de 7 años. Las coberturas son mayores en las zonas de concentración de pobreza que en las de riqueza (41% versus 29,6%) y, a lo interno de las primeras, son mayores en la GAM que en Chacarita, Puntarenas (43,1% versus 35,1%). La asistencia a los Cen-Cinai por parte de los hermanos mayores evidencia una cobertura creciente en los últimos años, pues un 32,5% de los niños de edad escolar (7 a 12 años) reporta haber asistido, mientras que en el grupo de 13 a 18 años esta proporción baja a 20,8% (Brenes et al., 2008).

La oferta de servicios varía según la comunidad de residencia, aunque todas comparten un perfil similar: altos porcentajes de pobreza, hogares con más miembros que el promedio nacional, baja escolaridad del jefe o jefa y cercanía al establecimiento. En la zona de Chacarita, la oferta dominante es la distribución de leche a los hogares (55,3%), y es bajo el porcentaje de familias que reciben atención integral. En contraste, el 64,5% de las familias en áreas de concentración de riqueza recibe alguna modalidad de atención integral (gráfico 2.17).

Todas las familias estudiadas cumplen con criterios de elegibilidad, tanto

CUADRO 2.18

Características y beneficiarios de los programas sociales selectivos. 2003, 2006-2008

Indicador	2003	2006	2007	2008
Cen-Cinai				
Beneficiarios ^{a/}	56.472	43.166	65.015	71.588
Cobertura efectiva				
Entre menores de 7 años	9,8	7,5	11,8	13,4
Entre menores de 7 años pobres	16,4	13,2	22,2	21,6
Índice de focalización ^{b/}	-0,494	-0,486	-0,537	-0,522
Atención intramuros	-0,331	-0,360	-0,417	-0,397
Atención extramuros	-0,561	-0,550	-0,600	-0,576
Becas u otras ayudas monetarias para estudiar (Avancemos)				
Beneficiarios ^{c/}	75.878	69.650	91.392	164.798
Cobertura efectiva (secundaria)				
Entre asistentes a la educación pública	10,1	9,4	17,1	25,4
Entre pobres asistentes a educación pública	16,6	13,3	27,1	35,9
Índice de focalización ^{b/}	-0,207	-0,304	-0,409	-0,392
Pensiones del régimen no contributivo				
Beneficiarios ^{d/}	80.079	72.714	77.163	76.433
Cobertura efectiva				
Personas de 60 o más años no cubiertas	34,0	29,5	33,2	29,9
Personas pobres de 60 o más años no cubiertas	53,6	45,2	41,0	27,0
Índice de focalización ^{b/}	-0,517	-0,532	-0,406	-0,355
Bono familiar de la vivienda				
Beneficiarios en total de personas ^{e/}	718.634	756.600	782.266	801.047
Cobertura efectiva				
Hogares con problema de vivienda	40,3	38,9	38,1	38,5
Hogares pobres con problema de vivienda	42,4	41	40,5	42,8
Índice de focalización ^{b/}	-0,163	-0,167	-0,183	-0,194

a/ Beneficiarios de alguna de las modalidades de atención.

b/ Índice de concentración que varía entre -1 (mayor enfoque) y 0 (sin enfoque o proporcional).

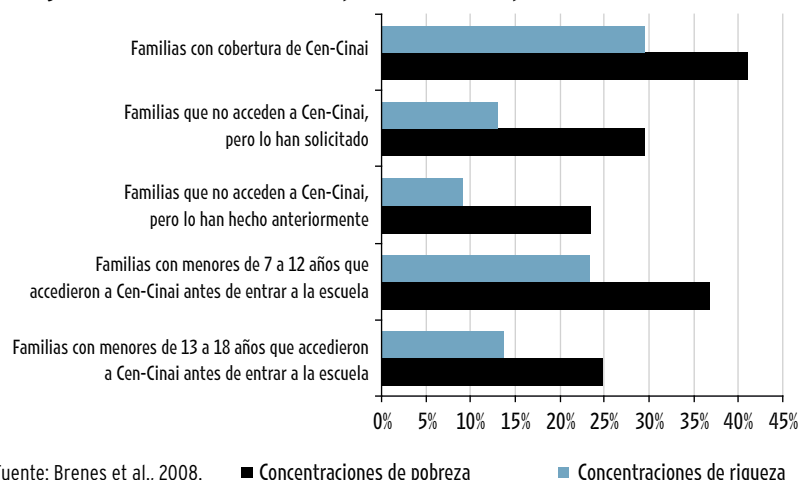
c/ Personas que recibieron beca u otra ayuda monetaria (Avancemos) para estudiar.

d/ Personas que reciben pensión no contributiva de la CCSS.

e/ Personas u hogares en los que algún miembro recibió el bono de vivienda desde su creación.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

GRAFICO 2.17

Cobertura y demanda potencial de los Cen-Cinai en familias que residen en sus comunidades de influencia, según concentración de pobreza o riqueza. 2008

Fuente: Brenes et al., 2008.

por sus bajos ingresos (90% son pobres, 47% vive en extrema pobreza) como por la cercanía de sus hogares a los establecimientos. De los hogares bajo influencia de los Cen-Cinai, al menos un 20% tiene jefatura femenina que trabaja. Un dato relevante es que existe una demanda de servicios no cubierta: un 23% de los hogares reportó haber intentado, sin éxito acceder al programa y un 18% no recibe el servicio, aunque sí lo hizo en el pasado. En los hogares cuyo jefe o jefa trabaja, las necesidades de cuidado de las familias que no cubre por el programa son resueltas mayoritariamente por otro miembro del hogar (85,7%) o bien se paga por el cuidado (6,3%).

En general las familias que asisten a los Cen-Cinai valoran positivamente

los servicios, en particular la comida que se les ofrece a los niños, el trato que reciben de las personas a cargo del servicio y la limpieza del lugar. No obstante, se señalan algunas deficiencias importantes, sobre todo en temas de infraestructura, mobiliario y materiales, áreas verdes y de recreación. Además les gustaría que se brindaran algunos servicios adicionales, como la enseñanza de Inglés y Computación. Los temas de los horarios y los servicios reciben una valoración de regular a mala en los hogares ubicados en concentraciones de pobreza (Brenes et al., 2008).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

CEN-CINAI

véase Brenes et al., 2008, en www.estadonacion.or.cr

La atención de los escolares

Para la población en edad escolar (7 a 12 años), los programas selectivos son complementarios del programa social universal de educación primaria y buscan incentivar el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En el contexto de la escuela, los niños reciben los beneficios de programas como el bono escolar, becas y comedor. Este último sin duda es el de mayor alcance, pues parte de un diseño de universalidad dentro de la enseñanza primaria pública, aunque también se ha ampliado hacia la educación preescolar y la secundaria.

El programa de comedores escolares se financia a través del Fodesaf, con recursos que desde el 2003 administra directamente el MEP, así como con fondos provenientes del Presupuesto Nacional. En el 2005 se creó un programa independiente en el presupuesto ordinario del MEP, conocido como Programa de Equidad Social, dentro del cual se contemplan los recursos relacionados con los incentivos para estudiar (transferencias), pero no se incluyen los presupuestos de las unidades ejecutoras.

Aunque en los últimos años ha aumentado la cantidad de recursos que reciben estos programas, cuando se contrasta este dato con la información

de las EHPM se observa una reducción en los beneficiarios. Las EHPM indagan si, durante el primer semestre, el alumno asistió regularmente al comedor escolar gratuito, lo que puede explicar este resultado. En todo caso, la evolución y algunas características de este programa son opuestas a las de los Cen-Cinai. En los comedores escolares la cobertura aumentó entre 2003 y 2006 y luego declinó levemente, aunque mantuvo una amplia penetración. Algo más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes que asisten a la educación pública básica disfruta del servicio, y esa proporción llega al 80% entre los que asisten a la educación primaria. La cobertura es mayor entre los miembros de hogares pobres (63%) y el enfoque ha mostrado una mejoría en el tiempo (pasó de -0,33 en 2003, a -0,37 en 2008), si bien por su carácter más universal resulta menor al de los Cen-Cinai.

El programa mantiene un sesgo hacia las regiones periféricas y zonas rurales, aunque menor al exhibido por los Cen-Cinai. Al aumentar los recursos en manos de los comedores escolares, sin una expansión aparente de los beneficiarios, se esperaría una mejora del aporte nutricional del servicio. Si la menor cobertura obedece a una decisión individual, producto de una mejoría relativa en la situación de las familias, tras varios años de crecimiento económico y aumento de los ingresos reales (hipótesis), es de esperar entonces una mayor presión (demanda) sobre el programa en 2009 y 2010 (Trejos, 2009).

La atención de los adolescentes escolarizados

Un problema central que enfrenta el país, y que la actual Administración ha tratado de atacar, es el de la reducida permanencia y el escaso éxito de las y los jóvenes en el sistema educativo. Muchos hijos e hijas de familias con problemas económicos se ven obligados a abandonar el colegio para insertarse, temprana y precariamente, en el mercado de trabajo, sacrificando así el ingreso potencial que podrían generar si continuaran sus estudios y obtuvieran una mayor calificación laboral. Para ofrecer una respuesta a esta problemá-

tica, en 1998 se creó el Fondo Nacional de Becas (Fonabe), al cual se dotó de recursos provenientes del Fodesaf.

Cabe señalar que Fonabe no solo otorga becas a los estudiantes de secundaria, sino que incluye alumnos de primaria y universitarios, profesores y maestros del MEP y algunos grupos vulnerables. A través de este programa, los colegiales tienen acceso, aunque de manera más selectiva, al comedor escolar, a la beca inicial y a un servicio de transporte escolar (beca para pago de pasajes o la contratación del traslado al centro educativo), especialmente para los jóvenes residentes en zonas rurales.

En este contexto, a partir de la segunda mitad del 2006 la actual Administración puso en marcha el programa “Avancemos”, dirigido a apoyar la permanencia de los estudiantes en el colegio. Aunque se trata de una transferencia monetaria que no se conceptualiza como una beca, se traslapa con las becas de Fonabe, por lo que su administración se le asignó a los responsables de este Fondo, en conjunto con el IMAS, que tenía experiencia en un programa de ayudas a las familias para que sus hijos estudien⁴¹.

Los datos de las EHPM no permiten distinguir fácilmente entre los beneficiarios del programa “Avancemos” y los becados por Fonabe, por lo que aquí se analiza el acceso a becas o ayudas condicionadas por nivel educativo, en el entendido que los estudiantes de secundaria reciben principalmente, pero no de modo exclusivo, ayuda de “Avancemos” (pueden recibir becas de las municipalidades y otras entidades). El cuadro 2.18 presenta la información sobre las ayudas monetarias para estudiar y es claro el impulso que se ha dado a este tipo de programas.

Mientras el número de becarios, de todos los niveles y según todas las fuentes, se redujo ligeramente entre 2003 y 2006, en el 2008 más que se duplicó. Por nivel educativo hay un predominio de los estudiantes becados en secundaria, aunque en el 2008 se dio un repunte de las becas de Fonabe en primaria. Este predominio de secundaria se constata en la cobertura de los estudiantes de los centros educativos públicos, pues

pasó de 9,4% en 2006 (13,3% entre los pobres), a 25,4% en 2008 (35,9% entre los pobres) (cuadro 2.18).

Pese a que la cobertura del programa de becas es aún limitada, su expansión ha sido significativa y no parece haberse logrado a costa de filtraciones adicionales significativas. El índice de focalización pasó de -0,406 en 2007 a -0,355 en 2008. En los años previos, por la amplia presencia de estudiantes universitarios, el enfoque era menor. En 2007-2008 aumentó la cobertura de las becas entre los estudiantes de las universidades públicas, pero disminuyó entre los que pertenecen a hogares pobres.

La atención de los adultos mayores

La atención de los adultos mayores en situación de pobreza corre a cargo del régimen de pensiones no contributivas o RNC, administrado por la CCSS y financiado por el Fodesaf. Tanto los beneficiarios⁴² como la pensión media real decrecieron antes del 2006, y a partir de entonces se observa un repunte en ambos rubros, pero sobre todo en la pensión media, como ya se ha señalado en este capítulo (cuadro 2.18). Otra característica de este régimen es su capacidad de atender mujeres en mayor proporción, lo cual se deriva del hecho de que ellas tuvieron una inserción laboral menor y más precaria durante su vida activa. No obstante, cuando las mujeres conviven con otro adulto mayor beneficiario del programa, el subsidio adicional que se les otorga es marginal. También el programa muestra un cierto sesgo rural y hacia regiones periféricas, similar a lo que sucede en los programas antes comentados, con la excepción de los Cen-Cinai.

Tal como se mencionó en una sección previa de este capítulo, por estratos socioeconómicos de los hogares se observa claramente el éxito que ha logrado el RNC en los últimos años, al sacar a sus beneficiarios de la pobreza extrema y total, y acercarlos a los estratos vulnerables y medios. Esto se traduce en un menor enfoque del programa después de contabilizado los beneficios, aunque lo pertinente sería evaluar el enfoque a partir del ingreso autónomo del hogar (antes de las transferencias

estatales). Esto explica también por qué la cobertura entre los adultos de 60 años y más pertenecientes a hogares pobres se va reduciendo con el tiempo⁴³ (para más detalles sobre este programa véase la sección dedicada al tema de la pobreza, en este mismo capítulo).

La atención de la necesidad de albergue a las familias

Cuando la familia se ve en su conjunto, una de las necesidades básicas por satisfacer es la de albergue. Como esta satisfacción depende de que existan ingresos permanentes, suficientes y estables, y de un mercado de capitales que brinde acceso a los grupos más pobres, en 1988 se estableció en el país un subsidio para facilitar la adquisición de viviendas por parte de los grupos pobres y medios. Este subsidio, conocido como el bono familiar de la vivienda (BFV), es administrado por el Banhvi, creado en ese mismo año, a través del Fondo de Subsidio de la Vivienda (Fosuvi) y se nutre principalmente con recursos del Fodesaf, aunque también recibe transferencias del Presupuesto Nacional y de los premios de la lotería instantánea. El hecho de que financie a grupos medios con recursos destinados a los pobres (Fodesaf) es uno de los aspectos polémicos de este programa.

El cuadro 2.18 muestra la evolución acumulada de los beneficiarios del BFV durante sus veinte años de existencia. Por tratarse de un programa que otorga un bien que se disfruta a largo plazo, el análisis acumulado parece pertinente, aunque se ve afectado por los cambios que experimentan los hogares. Si el acceso a la vivienda permite mejorar los ingresos futuros de los hogares, su enfoque queda subestimado. El bono registra una cantidad creciente de beneficiarios, especialmente en los dos últimos años. No obstante, la cobertura efectiva de los hogares con problemas de vivienda no parece mejorar con el tiempo, salvo en el caso de los que se encuentran en situación de pobreza, lo cual sugiere que el programa avanza al ritmo en que se expanden las familias con problemas de vivienda (Trejos, 2009).

Por el hecho de financiar a los grupos

medios, y por su efecto de largo plazo en las condiciones de vida de los hogares, el BFV muestra un reducido enfoque, junto a una amplia pero insuficiente cobertura relativa. Sin embargo, este enfoque parece mejor en los dos últimos años pre-crisis, lo que en señal de una mayor atención a los grupos más pobres. En este caso el enfoque (índice de focalización) se calcula sobre los hogares beneficiarios y no sobre el monto transferido⁴⁴. El perfil de los hogares beneficiados refleja una concentración en hogares en la etapa de consolidación (jefes con edades entre 25 y 49 años) y un apoyo ligeramente mayor a los hogares encabezados por mujeres. Por otra parte, aunque el bono muestra un sesgo hacia las zonas rurales y regiones periféricas, similar al observado en los otros programas, ello se debe, más que a un deseo expreso de favorecer a estas poblaciones más rezagadas, a la obligación que impone la disponibilidad de tierras. Esto lleva aparejados problemas ya comentados en este capítulo, relacionados con el desarraigo y la segmentación de la población, los que a su vez limitan la integración social y tienden a alejar a las personas de sus puestos de trabajo. En parte esta situación es producto de que el programa no ha logrado pasar de viviendas individuales horizontales e incentivar el desarrollo de soluciones verticales.

Cobertura potencial y errores de enfoque

Para monitorear el desempeño de los programas sociales selectivos (PSS) este Informe ha dado seguimiento a un conjunto de indicadores cuya definición se incluye en el recuadro 2.9. A través de ellos se pretende ofrecer una aproximación a los resultados obtenidos en este ámbito. El siguiente análisis detalla los principales hallazgos.

La cobertura potencial muestra que el programa de comedores escolares se encontraría sobredimensionado, si su objetivo fuera solo la población pobre, tanto en primaria como en preescolar, y este sería el caso tanto si los pobres se definen como el primer quintil o como el 40% más pobre, excepto en preescolar. Si la atención se pone en el 20%

RECUADRO 2.9

Indicadores de resultado de los programas sociales selectivos

- **Cobertura potencial:** compara los beneficiarios totales actuales de cada programa con la población meta de cada estrato. La idea es determinar si el programa puede atender a toda la población meta con el tamaño actual y por la vía de la reasignación de beneficios.
- **Cobertura efectiva:** porcentaje de la población meta que efectivamente es beneficiaria de cada programa.
- **Exclusiones:** se refiere a las poblaciones más pobres que se encuentran excluidas de los beneficios de estos programas. Es el complemento de la cobertura efectiva.
- **Filtraciones:** porcentaje de beneficiarios efectivos que no forman parte de la población meta. En este indicador la definición de la población meta es muy relevante, pues al duplicarla (al pasar

del 20% de los hogares con menores ingresos, es decir, el primer quintil, al 40%, o segundo quintil), las filtraciones se reducen a cerca de la mitad o más, dependiendo de la concentración de beneficiarios en el grupo vulnerable.

Cuando se habla de errores de focalización (filtraciones y exclusiones) se parte de que el programa tiene el objetivo de atender solo a la población pobre, tal como ella sea definida. Es claro que este no es el caso de todos los programas, pero el ejercicio resulta útil para determinar la capacidad de cada uno de ellos para hacerlo y para identificar la población meta pobre aún no cubierta. Por otra parte, aunque un programa selectivo no tenga a la población pobre como su meta única, difícilmente existirá un programa en el que esta población no sea un grupo prioritario.

Fuente: Trejos, 2009.

sus poblaciones meta. Este resultado no cambia notablemente cuando se toma el 40% más pobre como población meta, porque los programas atienden en proporciones similares tanto a miembros de hogares pobres (20%) como vulnerables (40%). Esta limitada cobertura efectiva indica que porcentajes importantes de las poblaciones más pobres se encuentran excluidos de los beneficios de estos programas (cuadro 2.19). Las exclusiones van desde el 94% en el caso del IMAS, hasta el 18% para los comedores escolares en las escuelas, y los resultados son semejantes para las dos poblaciones meta.

Si se considera el 20% más pobre, las filtraciones oscilan entre algo menos del 40% (asegurados por el Estado) y el 93% en el caso de las becas universitarias, y se mantienen en torno al 75% para el bono de la vivienda y las pensiones no contributivas.

Cuando la atención se pone en el 40% más pobre, las filtraciones oscilan entre el 17% (asegurados por cuenta del Estado) y el 68% (becas universitarias). En el bono de la vivienda se acercan al 50%, lo que hace de este programa uno de los menos enfocados, mientras que los asegurados por el Estado, los centros infantiles, las becas no universitarias, el IMAS y el bono escolar figuran como los que mejor seleccionan a la población pobre. En todo caso, es importante destacar la presencia de programas como los Cen-Cinai, que muestran una limitada cobertura efectiva pero un buen enfoque, junto a programas masivos como los comedores escolares, en los que una amplia cobertura efectiva (menores exclusiones) se combina con altas filtraciones (Trejos, 2009).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS
véase Trejos, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Cumplimiento de metas, institucionalidad y desafíos en materia de política social

El “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón” contempla ocho metas nacionales, cinco

más pobre, las becas en la educación superior, las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda (considerando los beneficiarios acumulados), podrían cubrir con holgura a todas las poblaciones meta. La cobertura potencial se ubica en torno a los dos tercios de la población meta en el seguro por cuenta del Estado, los comedores y el transporte para colegiales, en tanto que las becas en secundaria podrían atender al 90% de sus alumnos pobres. Por el contrario, el IMAS (aun tomando en cuenta los beneficiarios de “Avancemos”), las becas en primaria y el bono escolar mostrarían una escala muy limitada, seguidos por los Cen-Cinai.

Cuando se pasa al 40% más pobre como población meta, la cobertura potencial se reduce a cerca de la mitad, excepto en el programa de asegurados por cuenta del Estado, el transporte escolar y las pensiones no contributivas. En estos casos la disminución es cercana al 40%, producto de que hay menos población meta en el segundo

quintil de la distribución. Lo opuesto sucede con las becas universitarias, cuya cobertura potencial cae a menos de la mitad.

Los datos de cobertura efectiva y exclusiones, y considerando como meta al 20% más pobre, muestran que, con excepción de los comedores escolares, ningún programa logra atender efectivamente ni a la mitad de su población meta. Los comedores escolares cubren en conjunto al 63% de su población meta y llegan al 82% en primaria, pese a que, en principio el programa es universal en este nivel.

Los otros programas que mayor cobertura alcanzan (asegurados por cuenta del Estado, becas y ayudas monetarias en secundaria y bono de la vivienda) abarcan entre el 36% y el 40%, mientras que el transporte para los estudiantes de secundaria de las zonas rurales y las pensiones no contributivas no llegan al 30%. Los demás programas considerados, a lo sumo, atienden a una cuarta parte de

CUADRO 2.19

Errores de enfoque de los principales programas sociales selectivos. 2008

Programa	Población meta definida como el 20% más pobre		Población meta definida como el 40% más pobre	
	Exclusiones ^{a/}	Filtraciones ^{b/}	Exclusiones ^{a/}	Filtraciones ^{b/}
Asegurado al SEM ^{c/} por el Estado	62,3	38,5	66,5	17,0
Centros infantiles (Cen-Cinai)	78,4	45,7	81,7	20,9
Comedores escolares	36,9	59,9	41,9	33,3
Preescolar	21,5	55,2	29,6	27,4
Primaria	17,8	59,8	20,0	33,1
Secundaria	74,1	61,7	78,2	36,2
Becas para estudiar y "Avancemos"	79,2	59,1	79,8	27,6
Primaria	87,1	47,2	88,5	19,5
Secundaria	64,1	60,0	66,3	25,8
Universitaria	78,7	92,7	69,5	67,9
Bono o beca inicial	90,8	49,7	92,1	21,7
Primaria	89,2	45,7	90,6	18,9
Secundaria	93,7	59,2	94,4	28,3
Transporte escolar en zona rural	92,9	56,4	93,0	24,9
Primaria	98,8	51,6	98,9	21,5
Secundaria	73,0	57,0	74,4	25,3
Ayudas del IMAS (hogares)				
Sin "Avancemos"	94,3	47,0	95,7	18,9
Con "Avancemos"	88,7	54,5	90,4	23,3
Pensiones no contributivas	73,0	72,1	63,3	30,2
Bono familiar de la vivienda	57,2	73,1	58,9	48,8

a/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa. Para la delimitación de las poblaciones meta véase Trejos, 2009.

b/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

c/ SEM: seguro de enfermedad y maternidad.

Fuente: Trejos, 2009, con datos de las EHPM, INEC.

ejes temáticos y dieciséis sectores con metas sectoriales y acciones estratégicas. El eje temático de la política social agrupa a los sectores social y de lucha contra la pobreza, educación, salud, cultura, seguridad ciudadana y prevención de la violencia. A tres años del actual período gubernamental, el balance sobre el cumplimiento de las metas de este plan arroja resultados parciales, según los informes de Mideplan y la Contraloría General de la República (CGR).

El último informe del Mideplan reporta que, a diciembre de 2008, el 66% de las metas del sector social y de lucha contra la pobreza presentaba un nivel de cumplimiento superior al 50%, y que en ese contexto destacaban el programa "Avancemos" y las pensiones del régimen no contributivo. No obstante, el informe admite problemas del Gobierno para

alcanzar importantes metas planteadas, tales como la reducción de la pobreza en un 4%, la erradicación de tugurios, la construcción, mejora y ampliación de los Cen-Cinai, la disminución de los índices de criminalidad, el incremento en la calidad de la educación y el aumento hasta el 8% del PIB de la dotación de recursos para la educación (Mideplan, 2009). Por otra parte, fiscalizaciones realizadas por la CGR llaman la atención sobre incumplimientos en las metas de los llamados "contratos con la ciudadanía" en materia social, así como en las formas de evaluación de esas metas por parte de las instituciones del sector social, entre las que sobresalen problemas como la falta de verificación de campo y la práctica de "ajustar metas" (recuadro 2.10). Se trata de dos prácticas que deben revisarse, a fin de garantizar la calidad de los informes de cumplimiento y los ejercicios de

rendición de cuentas que las autoridades ofrecen a la ciudadanía, respecto al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En materia de institucionalidad y coordinación del sector social en el 2008 no se reportaron avances significativos. Con respecto a la articulación y la coordinación intersectorial, fiscalizaciones realizadas por la CGR evidenciaron problemas entre la rectoría del sector social, el programa de erradicación de tugurios y el sector de educación (CGR, 2008c, 2008d y 2009a). Sobre el tema de la institucionalidad, la propuesta de la actual Administración, de trabajar bajo una figura de rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza asignada al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se ha mantenido, aunque no sin dificultades. Por un lado, en agosto del 2008

RECUADRO 2.10

Evaluación de los “contratos con la ciudadanía” del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en el sector social

El Gobierno de la República estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND) un instrumento denominado “contrato con la ciudadanía”, que se define como un compromiso al más alto nivel, constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusiva competencia del Gobierno, ya que no requieren reformas legales y están orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades que ofrece el actual marco jurídico y legal (Mideplan, 2007). Evaluaciones hechas por la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de esos contratos en el sector social llaman la atención sobre una serie de aspectos que merecen atención y revisión.

1. En materia de formulación de acciones estratégicas y metas

Metas no especificadas para el período anual. Las metas fueron especificadas en forma global para todo el período 2006-2010, sin indicar la magnitud de la meta por alcanzar en cada uno de los años, situación que limitó el proceso de evaluación del avance en la ejecución. Esta limitación fue solventada en junio de 2008, mediante la emisión de lineamientos para la programación anual sectorial como base para la programación anual a nivel institucional. La anualización se puso en marcha a partir de las metas del 2008.

Metas que no influyen en el logro de la acción estratégica, por lo que se puede cumplir la meta sin que ello incida en su logro⁴⁵. También hay metas que son más

amplias que la acción estratégica, por lo que no necesariamente el cumplimiento de la meta lleva a conseguir el objetivo de su acción estratégica.

Metas fijadas en niveles bajos con respecto a la capacidad de ejecución existente, lo que genera que las instituciones las sobrepasen con solo la ejecución de un año, y que opten por reprogramarlas para elevarlas⁴⁶.

Reformulación de metas a nivel conceptual. Ocurre también que las metas son modificadas en términos de lo que comprenden (alcance) o por su fondo (sustancia)⁴⁷.

2. En materia de ejecución de las acciones estratégicas y metas

Reportes de ejecución de las metas. Ha sucedido que, cuando se reporta el nivel de ejecución de determinada meta, se utiliza un criterio ampliado respecto del definido originalmente, lo cual tiene el efecto de sobreestimar el cumplimiento⁴⁸.

Grado de cumplimiento de los contratos con la ciudadanía. En general se observa que en los sectores educación, salud, social y de lucha contra la pobreza se dio un aumento en el grado de cumplimiento⁴⁹ en el 2008 con respecto al 2007, aunque en un grado menor en el sector salud y con metas que se encuentran rezagadas. En el sector educativo entre las metas con cumplimiento inferior al 50% destacan dos, que consisten en incrementar el número de beneficiarios de los comedores escolares y de transporte para estudiantes con discapacidad. En el sector salud la construcción de Ebais en las comunidades más pobres tiene un atraso crítico, así como la

construcción, ampliación y reparación de los Cen-Cinai, meta que comparte con el sector social y de lucha contra la pobreza, y que llevó a una solicitud de reformulación en abril y su aprobación en junio, ambos del 2009⁵⁰. En el sector social y de lucha contra la pobreza una meta con atraso moderado es la reducción de las familias que habitan en asentamientos en precario y tugurios.

3. Seguimiento y evaluación de la ejecución

En los contratos con la ciudadanía se asignan funciones a Mideplan y al ministro rector en cuanto a la evaluación y seguimiento de las acciones estratégicas del PND. A su vez, Mideplan ha emitido lineamientos para monitorear el avance de estos compromisos, entre los que establece que la información sobre las metas debe pasar por un proceso de verificación y análisis en los niveles institucional y sectorial. La CGR encontró que, en los tres sectores estudiados, lo que se ha hecho son informes sectoriales mediante la agrupación de los documentos remitidos por las instituciones, para ser enviados a Mideplan, sin que las rectorías sectoriales verificaran en el campo esa información, ni dieran seguimiento al logro de las metas. Por su parte, Mideplan tampoco verificó la información reportada sobre la ejecución de las metas, y argumentó “la imposibilidad de verificación de la información, dado el reducido plazo para elaborar el informe y la reducida capacidad institucional de Mideplan para realizarla” (Mideplan, 2007).

Fuente: Montiel, 2009, con base en CGR, 2009b.

esa rectoría experimentó un cambio de jerarcas, situación que dio lugar a un nuevo período, en el que el sector pasó a estar a cargo de la Ministra de Salud.

Por otro lado, en la nueva coyuntura perdieron impulso los esfuerzos y recursos invertidos hasta ese momento en la elaboración de una propuesta de ley para crear un ministerio de desarrollo social y el diseño de un sistema único de beneficiarios de los programas sociales selectivos. En su lugar se planteó un nuevo proyecto, tendiente a transformar el Ministerio de Salud en el “Ministerio

de Salud y Desarrollo Social”. Sobre cuál es la forma de organización más adecuada para el sector no parece haber acuerdos y prevalecen visiones distintas entre autoridades, especialistas y entidades de peso como la CGR, que ha llamado la atención sobre los problemas de organización y gestión del sector social (véase el “aporte especial” al final de este capítulo). Para terciar en ese debate este Informe ofrece el resultado de una consulta realizada a representantes de los distintos sectores⁵¹ (institucionales, políticos y académicos), con el propósito de identificar consensos acerca de los

que se consideran aspectos clave para dar sostenibilidad a una estrategia de combate a la pobreza. Los hallazgos obtenidos se resumen en el cuadro 2.20.

En la consulta también se precisaron los temas que, según las y los participantes, tienen mayores grados de dificultad en términos de implementación. Es poco alentador el hecho de que aquellos aspectos considerados como los de más alta prioridad, son al mismo tiempo, los más difíciles de alcanzar. Este resultado debe llamar la atención sobre los desafíos que enfrenta el país en esta materia, los cuales demandan de los sectores involucrados

CUADRO 2.20

Aspectos clave para la sostenibilidad de una estrategia de combate a la pobreza, según un juicio grupal ponderado. Julio de 2009

Aspectos destacados	Importancia ^{a/}	Grado de dificultad ^{b/}
Una política de desarrollo social y estrategia de combate a la pobreza de Estado, que trascienda las administraciones gubernamentales	1	10
Asignación de recursos financieros (suficientes, planificados, flexibles, evaluables) relacionados con la población objetivo prioritaria	2	9
Sistema de información consolidado de la población meta y los beneficiarios, con criterios de registro unificados y de uso común y obligatorio	3	6
Vincular el modelo de gestión, la planificación a largo plazo y la arquitectura institucional	4	7
Formar parte de una estrategia global de desarrollo	5	8
Acciones y metas de corto, mediano y largo plazo que incluyan mecanismos de seguimiento y evaluación	6	5
Una rectoría del sector (institucionalizada, con capacidad y rango político-administrativo) del sector	7	3
Articulación efectiva entre actores del sector social	8	4
Conducción y liderazgo en el sector social	9	2
Coordinación y articulación operativa entre programas	10	1

a/ Se refiere a la jerarquía de los aspectos clave, según el orden de importancia que asignaron las personas expertas en el tema que fueron consultadas. Varía de 1 (el más importante) a 10 (el menos importante).

b/ Se refiere a la jerarquía de los aspectos clave, según el grado de dificultad de su implementación, tal como es percibido por las personas expertas. Varía entre 10 (el más difícil) a 1 (el menos difícil).

Fuente: Martorell, 2009

una amplia capacidad para llegar a acuerdos, a fin de avanzar en un tema tan estratégico para el desarrollo nacional.

Nuevos desafíos: aporte especial

La crisis económica global que comenzó a afectar Costa Rica a finales del 2008 ha generado en varios países un aumento del desempleo, una reducción del sector formal, un incremento significativo en el número de personas pobres, así como una caída brusca en el valor de los fondos de pensiones y su rentabilidad. Estas tendencias sugieren que la presente coyuntura probablemente erosionará la seguridad social en América Latina, tal como ocurrió en la crisis de los ochenta (“la década perdida”), la cual hasta ahora sigue siendo más profunda que la actual, en parte porque la región está hoy mejor

preparada que entonces. La experiencia de los ochenta indica que puede tomar mucho tiempo y esfuerzo salir de la crisis y dejar atrás sus nefastas repercusiones. En la actualidad se desconoce cuánto tiempo tomará la recuperación; los paquetes de estímulo en los países desarrollados y en algunos en desarrollo son recientes, y se ignora cuándo lograrán sus propósitos. Para el BID, las políticas macroeconómicas, como la creación de empleo, la extensión de las prestaciones por desempleo y el reentrenamiento de trabajadores, entre otras, serán las fundamentales (BID, 2009). En el caso de la seguridad social, si bien se pueden adoptar medidas importantes de protección social, y aliviar los efectos de la crisis, es claro que no puede atacar sus causas (Mesa-Lago, 2009).

Dada la importancia del sistema de seguridad social (salud y pensiones) para el desarrollo humano, y en virtud de los logros que Costa Rica tiene en esta materia, se elaboró para este Informe un aporte especial sobre los desafíos que tiene ante sí este sistema en el actual contexto nacional e internacional. El objetivo principal fue hacer un balance sobre el grado de preparación del país en este ámbito (logros y debilidades), en un entorno de bajo crecimiento económico interno e inestabilidad de los mercados financieros externos. Con este trabajo se busca alimentar una discusión nacional que lleve a identificar acciones que contribuyan a fortalecer los avances alcanzados y, a la vez, mitigar los impactos negativos que podrían darse en el contexto descrito. Este aporte tiene por base un análisis

realizado especialmente para el capítulo por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, reconocido especialista en el estudio de los sistemas de seguridad social en América Latina.

Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

Este aporte especial se divide en dos secciones. La primera aborda las características y logros del sistema de seguridad social en el contexto latinoamericano, así como las principales debilidades que requieren atención. En la segunda se aportan elementos a la discusión sobre posibles amenazas y desafíos por atender, recurriendo a metodologías como la construcción de escenarios y el criterio de personas expertas.

La seguridad social costarricense en el contexto latinoamericano: características y debilidades

Cuando se compara con el resto de América Latina, el sistema de seguridad social costarricense (salud y pensiones) muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región. Esto se explica en buena parte por sus características, entre las que destacan sus altos grados de integración y cobertura. Con respecto a lo primero, Costa Rica tiene uno de los dos sistemas de salud más integrados en la región, después de Cuba, y el único gestionado completamente por el seguro social. Integra además dos tipos de protección: una “contributiva”, para los asegurados directos que contribuyen al sistema, así como para los pensionados y los familiares dependientes

de ambos grupos, y una “no contributiva”, para los no asegurados que son pobres y sus familiares. En cuanto al grado de universalización, éste es muy bajo en dos tercios de las naciones latinoamericanas, pero Costa Rica tiene la mayor cobertura de la población total por el seguro social en salud (seguro de enfermedad y maternidad, SEM), cercana al 88,8% en el 2008. Los menores de 18 años gozan de cobertura gratuita en el SEM, aunque sus padres no estén asegurados. En 2008 los asegurados en este régimen superaban en casi un 15% a los del seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM), en gran medida por la presencia de los asegurados indirectos (dependientes del asegurado directo) en salud. Como se observa en el cuadro 2.21 y con base en las Encuestas de Hogares, Costa Rica tiene la segunda

CUADRO 2.21

Cobertura de la seguridad social y de los seguros de salud y pensiones, según ordenamiento comparativo^{a/} de América Latina. Circa 2005-2007

Salud (porcentaje de la población total) ^{b/}		Pensiones (porcentaje de la PEA) ^{c/}		Total (porcentaje de la PEA) ^{d/}	
Costa Rica^{e/}	88,8	Uruguay	64,3	Chile	66,7
Chile	72,1	Panamá	64,2	Costa Rica	65,2
Panamá	64,6	Chile	63,4	Uruguay	61,1
Argentina	54,4	Costa Rica^{e/}	57,4	Venezuela	60,9
Colombia	53,3	Brasil	45,9	Argentina	60,0
México	45,3	Argentina	36,2	República Dominicana	58,4
Venezuela	38,3	México	34,2	México	52,1
Perú	26,0	Venezuela	28,9	Brasil	49,5
Uruguay ^{f/}	15,9	Colombia	26,3	Panamá	47,8
Guatemala	16,6	Ecuador	23,0	El Salvador	28,9
Ecuador	16,5	Guatemala	22,4	Ecuador	28,7
El Salvador	15,8	República Dominicana	21,0	Honduras	19,8
Paraguay	12,4	El Salvador	19,5	Guatemala	17,7
Honduras	11,7	Nicaragua	18,4	Nicaragua	17,4
Nicaragua	7,9	Honduras	17,8	Bolivia	15,6
República Dominicana	7,0	Perú	17,4	Paraguay	14,1
Haití	0,5	Bolivia	13,3	Perú	13,7
		Paraguay	13,0		

a/ Los países son ordenados de mayor a menor cobertura.

b/ Estadísticas institucionales de 2000-2005; excluyen programas separados. El dato de Costa Rica se refiere al seguro de salud (SEM) de la CCSS.

c/ Estadísticas institucionales de 2006-2007; excluyen programas separados. El dato de Costa Rica se refiere al seguro de pensiones (IVM) de la CCSS.

d/ Estadísticas basadas en encuestas de hogares; incluyen programas separados. Las de Argentina y Uruguay se refieren al sector urbano, por lo que el total debe ser inferior.
e/ Año 2008.

f/ La mayoría de la población está asegurada en mutuales, en vez del seguro social.

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con datos de la CCSS; Cepal, 2008a y Mesa-Lago, 2008a.

cobertura más alta en la región, combinando salud y pensiones: 65,2%, luego del 66,7% de Chile (Mesa-Lago, 2008).

A continuación se presentan algunas características del sistema de seguridad social del país. Para mayor claridad, se separa entre el seguro de salud (SEM) y el seguro de pensiones (IVM). Para cada uno de ellos se identifica, además, lo que se considera son las principales debilidades por atender, de tal manera que puedan mantener el lugar privilegiado que ocupan en la región.

Características y debilidades del seguro de enfermedad y maternidad

En materia de suficiencia y calidad de las prestaciones, cuando se ordena el promedio de nueve indicadores seleccionados⁵², Costa Rica ocupa el tercer lugar después de Uruguay y Cuba, empata con Argentina y es seguida por Chile. De no ser por la dotación de camas hospitalarias, el país hubiese quedado en segundo lugar. Las series históricas muestran mejoría en todos los indicadores, salvo en camas hospitalarias, que cayeron de 2,5 por mil habitantes en 1985 a 1,5 en 2000 y 1,3 en 2007 (Mesa-Lago y Bertranou, 1998; CCSS, 2001 y 2008a). El SEM fue además pionero en proveer un paquete

integral de salud a todos sus usuarios (contributivos y no contributivos), y es uno de los dos únicos sistemas latinoamericanos que lo ofrecen. Asimismo, no impone cuotas de uso, como es usual en la mayor parte de la región, lo cual es clave para no reducir el acceso durante una crisis, especialmente para los pobres y grupos de bajo ingreso (Mesa-Lago, 2008).

Otra característica importante del SEM es el grado de solidaridad social que presenta. Así, mientras en América Latina predomina la segmentación, que genera notables desniveles en el acceso y la calidad de la atención sanitaria entre grupos de ingreso, edades, localidades y etnias, contrarios a la solidaridad social, en Costa Rica el carácter universal del sistema es uno de los rasgos más relevantes, por cuanto la atención de salud integrada en el SEM se otorga legalmente por igual a asegurados contributivos y no contributivos⁵³. Desde 1984 existe la modalidad de aseguramiento por cuenta del Estado, que cubre a personas pobres que no pueden acceder a las otras modalidades. En cuanto a la equidad de género, al igual que en el resto de América Latina la mujer por lo general es asegurada indirecta, como dependiente del asegurado directo masculino. En Costa Rica la

mayoría de los familiares dependientes de asegurados activos y pensionados son mujeres, de manera que ellas acceden como aseguradas indirectas a la atención integral de salud.

En relación con la eficiencia del SEM, la seguridad social representó el 27,6% de la inversión social pública en el 2008, luego de estar prácticamente estancada desde el 2000, mientras que la salud tomó el 31,8% tras decrecer de manera drástica en 2004-2005 (Trejos, 2009). Mantener esta inversión en un marco de restricción fiscal es fundamental. Por su parte, el gasto administrativo como porcentaje del gasto total en salud exhibe una tendencia creciente: de 3,5% en 2000 a 4,7% en 2007, con una ligera disminución a 4,6% en 2008 (cuadro 2.22). Como es lógico, la proporción del gasto administrativo en salud es mucho mayor que en pensiones, pero es difícil contrastarla de forma precisa dentro de la región por carencia de estadísticas normalizadas; una comparación gruesa entre ocho países, con datos del 2003, mostró que la proporción costarricense era la segunda más baja. El gasto correspondiente en el sector privado en cuatro países era mayor que en el seguro social y en el sector público: en Chile era 26 veces superior al sistema público y en Costa Rica entre 41% y

CUADRO 2.22

Indicadores de eficiencia administrativa en los seguros de salud y pensiones de la CCSS. 2000-2008

Años	Gastos administrativos (porcentaje del gasto total)		Salud (SEM)			
	Salud (SEM)	Pensiones (IVM)	Camas de hospital ^{a/}	Ocupación de camas (%)	Días de estancia	Empleados por mil habitantes
2000	3,5	3,0	1,5	81,7	5,5	8,1
2001	3,6	3,0	1,5	82,4	5,3	8,1
2002	4,0	2,7	1,5	81,3	5,2	8,1
2003	4,0	3,1	1,4	81,6	5,7	8,0
2004	3,7	3,0	1,4	80,9	5,3	8,4
2005	3,8	2,9	1,3	83,1	5,3	8,4
2006	3,5	2,6	1,3	82,2	6,0	9,0
2007	4,7	2,3	1,3	83,8	5,7	9,1
2008	4,6	2,4	1,2	86,0	5,5	9,8

a/ Por mil habitantes.

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con base en CCSS, 2008a y 2009a.

153% mayor que en el SEM (Martínez y Mesa-Lago, 2003; Mesa-Lago, 2008).

En Costa Rica se han implementado mecanismos para mejorar la eficiencia que son poco usuales en la región, como los sistemas electrónicos de registro, la recaudación centralizada de contribuciones, la posibilidad de pagos por Internet y los llamados “compromisos de gestión” creados en el 2000 y firmados entre la Gerencia Central y las unidades de la CCSS para evaluar el cumplimiento de metas prioritarias en cobertura, productividad y calidad.

La distribución presupuestaria entre los tres niveles de atención en salud mejoró entre 1998 y 2009: aumentó de 18,2% a 27,5% en el primero, y de 30,6% a 33,5% en el segundo, en tanto que disminuyó de 51,3% a 39% en el tercero (CCSS, 2009c). En el año 2000 Costa Rica se ubicaba en cuarto lugar en Latinoamérica en cuanto a la alta asignación en el primer nivel. Es probable que en el 2009 haya ascendido de posición (Mesa-Lago, 2008). La ocupación hospitalaria fue de 86% en 2008, una de las dos más altas en la región, mientras que la estancia promedio fue

de 5,5 días, relativamente baja en el contexto regional. La ocupación pasó de 81,7% a 86% entre 2000 y 2008, al tiempo que la estancia se estancó en 5,5, con un cenit de 6,0 días en 2006 (cuadro 2.22).

En cuanto a la sustentabilidad financiera del sistema, en primera instancia cabe anotar que el gasto total en salud, incluyendo el SEM y el sector privado, ascendió a un 7,1% del PIB en 2005, y ocupó el décimo lugar en América Latina, justo en el medio, mientras que el gasto total en dólares por habitante (PPA) fue de 684, el quinto mayor en la región. Del gasto total de salud, el 76% fue en el sector público (93% por la seguridad social, el mayor en la región) y el 24% en el sector privado, el tercero menor (OMS, 2008b). En vista de la amplia distribución regional en los niveles de salud de Costa Rica, la inversión del SEM ha dado muy buenos resultados con una carga media sobre el producto. Los gastos del seguro de salud como porcentaje del PIB aumentaron un poco en 2001, pero se estabilizaron en alrededor de 5% en el período 2001-2008.

El balance financiero del SEM arroja resultados opuestos dependiendo de la forma de cálculo: a) al restar de los ingresos “reglamentarios” (debidos) los egresos, en 2000-2008 se generó un superávit, con oscilaciones, que fue de 0,69% en 2008; b) utilizando ingresos “efectivos” (los verdaderamente recaudados) el balance mostró un pequeño superávit en 2000, que se convirtió en pequeño déficit en 2003-2007 pero generó un superávit de 0,19% en 2008 (cuadro 2.23). Los ingresos no recaudados se deben sobre todo a demoras en el pago de las obligaciones estatales (ver las debilidades en salud, más adelante). Si estas se cobrasen de manera puntual, el SEM tendría un balance financiero positivo y estable.

Debilidades y desafíos de la seguridad social

No obstante los logros señalados, la seguridad social costarricense arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo en el contexto latinoamericano, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos

CUADRO 2.23

Indicadores de sustentabilidad financiera de los seguros de salud y pensiones de la CCSS. 2000-2008 (porcentajes)

Años	Salud (SEM)			Pensiones (IVM)				
	Gastos/PIB	Ingresos-egresos/PIB ^{a/}	Ingresos efectivos-egresos/PIB ^{b/}	Gastos/PIB	Ingresos-egresos/PIB ^{a/}	Ingresos efectivos-egresos/PIB ^{b/}	Reserva ^{c/} PIB	Pensionados/cotizantes
2000	4,4	0,9	0,4	1,6	0,9	0,8	6,2	14,5
2001	5,0	0,5	-0,1	1,8	1,0	0,6	6,6	15,6
2002	5,0	0,7	0,2	1,8	1,2	0,8	7,1	15,8
2003	5,1	0,3	-0,2	1,8	1,2	0,7	7,2	15,5
2004	5,0	1,1	-0,1	1,8	1,2	0,7	7,4	15,7
2005	5,0	0,6	-0,1	1,8	1,3	0,8	7,6	15,0
2006	4,9	1,3	-0,1	1,8	1,2	0,9	7,5	14,3
2007	5,1	0,5	-0,1	1,9	1,1	0,8	7,3	13,4
2008	5,4	0,7	0,2	2,0	1,2	0,8	7,5	12,0

a/ Ingresos “reglamentarios” (debidos) no recibidos, por morosidad o pago de una cuota inferior a la legal.

b/ Ingresos efectivamente recibidos.

c/ Se utiliza toda la reserva; la CCSS (2008a) utiliza solo parte de ella y el porcentaje es menor.

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con base en CCSS, 2009a y 2009c.

en salud que tendrá su población en el siglo XXI. Las principales debilidades están asociadas a temas como calidad de las prestaciones, eficiencia administrativa, cierre de persistentes brechas entre la población asegurada y retos que impone a la sostenibilidad del sistema el proceso de transición demográfica.

Problemas de suficiencia y calidad

Varios aspectos han sido reiteradamente señalados en este Informe como asuntos que preocupan a la población en cuanto a la suficiencia y calidad de los servicios. Entre ellos destacan los siguientes:

- **El déficit de entre doscientos y trescientos Ebais** necesarios para fortalecer la atención primaria y desconcentrar la atención de los hospitales se mantiene, aunque en 2009 se reporta la apertura de cien nuevos establecimientos en las zonas más pobres.
- **El número de camas hospitalarias** en 2008 era de 5.518, *versus* 7.000 en los años setenta y desde entonces la población se duplicó.
- **La consulta de especialidades** por cien habitantes declinó de 63,7 en 2004 a 53,8 en 2008. Este hecho, junto al descenso de camas hospitalarias, alargó las **listas de espera** (Miranda, 2009). Estos son asuntos que ponen en evidencia problemas en materia de planificación y manejo de instrumentos de gestión, los que han repercutido en la calidad de los servicios. A su vez, esta situación ha generado malestar creciente entre los asegurados y comportamientos de algunos sectores, especialmente los de mayores ingresos, que pueden amenazar la cohesión del sistema en el largo plazo. Si bien, como se señaló antes, éste mantiene una integración importante, que además funciona como un cojín para amortiguar posibles impactos de una fuerte desaceleración económica, la tendencia hacia el aumento de la consulta privada en especialidades

médicas, por parte de los sectores de mayores ingresos, puede comenzar a debilitar la integración del sistema y convertirse en un obstáculo. Si la consulta de especialistas y la hospitalización se deterioran en el SEM debido a la crisis, una tendencia hacia la segmentación podría acentuarse (Mesa-Lago, 2009).

- **Atención en los servicios de emergencia.** Otro aspecto por revisar tiene que ver con las personas de bajos ingresos que acuden a los servicios de emergencia (entre ellos migrantes), donde solo reciben atención de corto plazo y sin referencia o seguimiento posterior. Muchas de estas personas no se curan y mantienen saturados estos servicios, lo que agrava la congestión en la consulta. Adicionalmente, la información de la CCSS muestra que el servicio de emergencia registra poco más de una consulta por habitante, y la mitad de los casos atendidos no corresponde a verdaderas emergencias, hecho que debe llamar la atención y obliga a revisar mejor, tanto el funcionamiento general del sistema como la forma en que se están atendiendo estas situaciones (Miranda, 2009).

Problemas de eficiencia

Si bien se ha notado que el porcentaje del costo administrativo en el SEM es relativamente bajo, preocupa el crecimiento anual de 33,6% experimentado en 2007, aunque hubo una ligera reducción en 2008. La relación de empleados por mil habitantes, que se mantuvo estancada en 8 en el período 2000-2003, comenzó a subir y alcanzó un récord de 9,8 en 2008 -una de las más altas en la región- y el costo de los servicios personales aumentó un 21%⁵⁴ (CCSS, 2008a). Hasta el año 2000, el número de empleados de la CCSS y sus salarios estaban regulados por la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda. En 2006, ejerciendo su autonomía, la CCSS comenzó a aumentar las plazas (7.500) y también los salarios (con un “techo” del 61,6% de los ingresos del SEM), con el objetivo de atraer personal de mejor calidad

profesional. La mayoría de los nuevos empleados ha ido al área de salud (una minoría a especialidades) y a la de administración⁵⁵.

Brechas de género

Esta es otra debilidad que la seguridad social debe atender: la proporción de mujeres en el total de trabajadores activos asegurados en el SEM era de 32,3% en 2000 y solo creció a 33,4% en 2007. Esta baja proporción se debe en parte a que muchas mujeres son aseguradas indirectas, por lo que reciben atención de salud y están protegidas ante el riesgo de muerte del titular como sobrevivientes, pero no cuentan en las estadísticas de cobertura directa. Muchas mujeres se incorporan al mercado de trabajo en jornadas parciales, pero para asegurarse deben pagar a la CCSS la cuota sobre el salario completo, y al no poder hacerlo quedan excluidas de la seguridad social (E: Trejos, 2009). Adicionalmente, las aseguradas indirectas no tienen derecho a las prestaciones monetarias por enfermedad y maternidad.

Sostenibilidad financiera en un contexto de transición demográfica avanzada

A pesar de la recuperación y aumento que mostró en los últimos años, el gasto social total es todavía insuficiente para recuperar los niveles de 2002, y tendría que subir más, pero evidentemente la crisis será un obstáculo. El mayor reto que enfrentará Costa Rica en los próximos dos decenios es cómo encarar el costo del envejecimiento poblacional, tanto en pensiones como en salud. El país está en un proceso de transición demográfica avanzada (caída sostenida de las tasas de mortalidad y natalidad, aumento de la esperanza de vida y cambio en el perfil patológico, en el que prevalecen las enfermedades crónicas y degenerativas). Su relación de dependencia es la cuarta más baja en la región, después de Cuba, Chile y Brasil; el porcentaje de la población de 65 años y más era de 6% en 2007, aún relativamente bajo, pero se proyecta que alcanzará el 22% en 2030; la esperanza de vida al nacer fue de 79,1 años en 2008, la más alta en la región, lo

que da lugar a un período promedio de sobrevivencia tras el retiro de veinte años (Cepal, 2007 y 2008a). Aunque el porcentaje de pensionados con respecto a los contribuyentes disminuyó en 2005-2008, se prevé que aumentará de modo gradual y se habrá duplicado en 2045 (CCSS, 2007b).

El balance contribuyentes/receptores de transferencias fiscales se volverá negativo a partir de 2012; la relación de dependencia comenzará a aumentar de nuevo en 2030, y la oportunidad para incrementar el ahorro durará hasta 2050. De manera que hay cierto margen de tiempo, pero hay que actuar con rapidez, especialmente si la crisis económica frena el ascenso de la cobertura contributiva experimentado en los últimos años o, peor aun, reduce y revierte ese factor estabilizador. El envejecimiento poblacional acelerado en Costa Rica elevará los gastos en salud debido a que la población mayor de 65 años requerirá servicios de mayor complejidad y permanencia, ya que cada vez con mayor frecuencia padecerán enfermedades terminales. Si aumenta la morosidad durante la crisis, podría agravarse el pequeño desequilibrio financiero actual de SEM.

El déficit en el SEM basado en ingresos efectivos es muy pequeño, y se debe a retrasos en el pago de las obligaciones estatales y la morosidad patronal, si bien esta última se ha reducido desde 2005, gracias a los programas de inspección y recuperación de adeudos. Del total de deudores en 2008, el 65,9% era “inactivo” y debía el 73,3% de la deuda total, de 83.417 millones de colones; la mayoría de estos patronos morosos no tiene actividad y carece de bienes embargables, por lo que es poco probable lograr que paguen. La proporción de inactivos creció un 15% en el período 2003-2008. Del total de la morosidad el 62,5% correspondía al SEM (47% inactiva). Es difícil determinar el porcentaje de morosidad en un año dado y su distribución entre el Estado y el sector privado (Mesa-Lago, 2009).

En cuanto a la deuda del Estado con la CCSS, en el 2007 se firmó un convenio de pago con el Ministerio de Hacienda, para liquidar mediante bonos la deuda

acumulada desde 1994. El pago correspondía a cuotas del Estado como patrono y del programa de aseguramiento directo a cargo del Estado, cuotas complementarias a independientes y otros rubros, por la suma total de 185.179 millones de colones, el 93% adeudado al SEM y el 7% al IVM⁵⁶. Un segundo convenio fue suscrito en 2008, por deudas estatales de 15.182 millones de colones, el 84,7% debido al SEM y el 15,3% al IVM. Ambos convenios fijaron una tasa de interés de mercado desde la entrega de título hasta su vencimiento⁵⁷ (CCSS, 2007a y 2008b).

Al 31 de diciembre de 2008, del total de ingresos debidos (948.000 millones de colones) no se había pagado un 8,2% (78.000 millones de colones), de los cuales un 3,8% era morosidad privada y el 96,2% estatal (CCSS, 2009c). Se aduce que esto último técnicamente no es morosidad, porque las prestaciones a cargo del Estado y el aporte complementario a los independientes deben documentarse ante el Ministerio de Hacienda, la CGR y la Contabilidad Nacional, por lo que se pagan con un lapso de un año o más de retraso (en mayo de 2009 se facturó por el valor de 2008) y ello se hace con bonos a largo plazo (E: López, 2009). En todo caso, si el Estado hubiese efectuado sus aportes al fin de cada mes, y la CCSS invertido esos recursos a la tasa de interés de mercado, la situación financiera del SEM sería mejor. Otro problema es que cuando se acaban los recursos del Instituto Nacional de Seguros, el tratamiento de los afectados por accidentes de tránsito se pasa al SEM, lo que aumenta sus gastos (Mesa-Lago, 2009).

Características y debilidades del sistema de pensiones de invalidez, vejez y muerte

El sistema costarricense de pensiones cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM) y es uno de los cinco más integrados en la región, lo cual ayuda a abaratar los costos y tener una política comprensiva. En el decenio de los ochenta existían diecinueve fondos de pensiones independientes, cada uno con sus propios instrumentos: legislación, requisitos de

acceso, prestaciones, financiamiento y administración; todos menos dos han sido incorporados al régimen de IVM. Este combina un programa contributivo con uno no contributivo, y este último solo existe en seis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay). Además, este sistema mixto de pensiones es único en Latinoamérica porque todos sus asegurados obligatoriamente están tanto en el primer pilar⁵⁸, que paga la pensión fundamental, como en el segundo pilar⁵⁹, que abona la pensión complementaria.

Otra característica y fortaleza es que una sola Superintendencia de Pensiones (Supen) vigila todo el sistema y tiene amplios poderes para ejecutar sus decisiones. En materia de cobertura, las estadísticas institucionales colocan a Costa Rica en cuarto lugar regional en términos de mayor cobertura contributiva de la PEA: 57,9% en julio de 2008 (por debajo de Uruguay, Panamá y Chile, cercanos al 64%) la cual es complementada con una pensión no contributiva que conceden solo cinco países de la región. Los programas del Magisterio Nacional y el Poder Judicial cubren alrededor de un 5% adicional (CCSS, 2009c).

Esta alta cobertura se debe en parte a las características del mercado laboral costarricense, que muestra el porcentaje más bajo de empleo informal (32,7%), luego de Chile, el cuarto más bajo de trabajadores independientes (18%) y el más bajo en el sector rural no asalariado (22,5%) (Cepal, 2007). Pero la política de seguridad social también ha jugado un papel importante, tal como demuestran los siguientes datos: a) la cobertura contributiva al IVM de los trabajadores independientes se extendió de 21,2% en 2003 a 42,8% en 2008; ambos porcentajes son los más altos de la región, b) en 2000 se dispuso la obligatoriedad de la cobertura de los independientes y en 2005 se inició la ejecución de este mandato con programas de formalización, mapeo y sistemas de información de independientes, mejor inspección, endurecimiento de sanciones a la evasión y la morosidad, y el lanzamiento de una campaña publicitaria masiva, y c) los independientes de bajo ingreso

tienen el incentivo de un subsidio fiscal igual a la contribución del empleador en los regímenes de salud y pensiones (Durán, 2007; CCSS, 2009b).

En febrero de 2009, del total de asegurados directos en el IVM, un 16,4% eran trabajadores independientes, la proporción más alta de la región (en Chile eran solo un 5% y en México menos del 1%) (CCSS, 2009b; Mesa-Lago, 2008). La alta proporción de asegurados pobres y de bajo ingreso en los programas no contributivos de pensiones y salud ha ayudado a aumentar la cobertura y reducir la incidencia de la pobreza.

En cuanto a suficiencia y calidad, Costa Rica es uno de los ocho países latinoamericanos donde las pensiones contributivas de IVM se ajustan anualmente por el IPC; en otros dos se modifican con base en una unidad monetaria o el índice de salarios, y en los diez restantes no hay revisiones periódicas y, cuando se hacen, es a discreción de los gobiernos (Mesa-Lago, 2008). La pensión contributiva real promedio mensual aumentó solo un 6,6% entre 2000 y 2005, pero en 2008 fue un 26,9% mayor que en 2000, a pesar del incremento de la inflación en ese año (cuadro 2.24). En el caso

de la pensión no contributiva no hay ajuste por el IPC, y las modificaciones se hacen a discreción de la CCSS, por lo que su aumento fue de apenas un 5% entre 2000 y 2006, pero hubo ascensos notables en 2007 y 2008, por lo que en el último año estaba casi tres veces por encima del nivel de 2000.

En materia de equidad de género, en las pensiones contributivas la proporción de mujeres beneficiarias se acerca a la de los hombres; de hecho creció de 44% a 46% entre 2000 y 2008, mientras que la participación de los hombres cayó de 56% a 54%. Más aun, la mujer tiene una proporción mayor y creciente que el hombre en las pensiones no contributivas: de 58,3% a 59,6% entre 2000 y 2007. Esto último se debe a que ese tipo de pensiones se concede a grupos en los que predomina la mujer⁶⁰. Además, el monto de la pensión no contributiva es igual para ambos sexos.

El aumento en la cobertura de los trabajadores independientes en la CCSS ha favorecido a la mujer, pues ella está sobrerrepresentada en ese segmento. El Código de Trabajo ordena al empleador que durante la licencia de maternidad, en los períodos anterior y posterior al parto, continúen haciendo sus contribuciones al sistema de pensiones,

de manera que la mujer no pierde los aportes en ese lapso. Como el sistema de pensiones costarricense es mixto, el pilar público solidario que paga la pensión fundamental atenúa la inequidad por género, mientras que el pilar de capitalización la acentúa.

En cuanto a eficiencia, el gasto administrativo en el primer pilar de pensiones (IVM), como porcentaje del gasto total en ese seguro, exhibe una tendencia declinante, de 3% en 2000 a 2,4% en 2008. La comparación del mismo costo como porcentaje de la masa salarial imponible en 2001-2005 entre dieciséis países, diez con sistemas de capitalización individual (incluyendo el segundo pilar de Costa Rica) y seis con sistemas públicos (incluyendo el primer pilar -IVM- de Costa Rica), dio los resultados siguientes: a) el promedio ponderado en los de capitalización fue de 1,6%, mientras que el promedio de los sistemas públicos fue mucho menor: 0,003%, en gran medida por efecto del bajísimo costo registrado en Brasil, b) entre los países con capitalización individual, el costo de Costa Rica fue el menor (0,28%), y c) entre los seis sistemas públicos el costo costarricense fue el cuarto mayor (0,22%), pero aun así inferior al costo de su pilar

CUADRO 2.24

Pensiones contributiva y no contributiva, según año. 2000-2008 (promedio real mensual)

Año	Pensión contributiva (IVM)			Pensión no contributiva (RNC)		
	Colones corrientes	Colones 2000 (pensión real)	Índice 2000=100	Colones corrientes	Colones 2000 (pensión real)	Índice 2000=100
2000	42.396	42.396	100,0	8.800	8.800	100,0
2001	47.229	42.144	99,4	9.703	8.658	98,4
2002	53.945	44.552	105,1	12.642	10.441	118,6
2003	60.673	45.467	107,2	13.124	9.835	111,8
2004	66.465	44.515	105,0	14.432	9.666	109,8
2005	76.801	45.215	106,6	15.811	9.308	105,8
2006	88.823	46.515	109,7	17.639	9.237	105,0
2007	105.785	50.940	120,2	33.018	15.900	180,7
2008	126.076	53.813	126,9	60.169	25.682	291,8

Fuente: Mesa-Lago, 2009, con base en los Anuarios Estadísticos de la CCSS, 2009a y 2009c; BCCR e INEC.

de capitalización (Mesa-Lago, 2008). Este último es administrado por ocho operadoras, en contraste con solo dos en Bolivia y El Salvador, ambos países con un número de asegurados similar al de Costa Rica, y solo es superado por México y Argentina, que tienen quince y cuatro veces más asegurados que Costa Rica, respectivamente. Las dos operadoras con más afiliados concentraban el 55,1% de los asegurados en 2008, la quinta menor proporción entre los diez sistemas de capitalización y además con una tendencia declinante desde el 70,7% reportado en 2002 (Mesa-Lago, 2009).

Estos indicadores sugieren que hay relativamente más competencia en Costa Rica que en otros lugares y ello se refleja de manera positiva en el costo administrativo. Costa Rica es única en la región en lo que concierne a la comisión administrativa para el programa de vejez, pues se carga en parte sobre el saldo administrado y las demás naciones la cargan sobre el salario (Supen, 2009). Un cálculo comparativo entre los diez países con capitalización muestra que, como porcentaje del salario, la comisión en Costa Rica aumentó de 0,19% en 2005 a 0,29% en 2008, pero en este último año era la más baja del grupo considerado e inferior al promedio de 1,15% (AIOS, 2006 y 2009). La gestión de los riesgos de invalidez y muerte es cubierta por este régimen, lo cual sucede solo en otros dos sistemas, entre los diez que tienen capitalización individual, lo que abarata el costo si se compara con la prima que cobran las compañías aseguradoras privadas. Según la CCSS, los compromisos de gestión han logrado reducir el tiempo promedio para el trámite de las pensiones, pero no se publican cifras al respecto.

Durante el 2008 el IVM mostró una situación favorable asociada a factores macroeconómicos positivos, tales como los siguientes: a) el desempleo había descendido de 6% a 4,6% entre 2006 y 2007, y se estancó en 2008 (la segunda tasa más baja en la región), b) el déficit fiscal se redujo desde 2004 y fue equivalente a un 0,5% del PIB en 2008 (el sexto más bajo), c) el período de acumulación de ahorro máximo se estima que

termine en 2050, lo cual dará un espacio para la recuperación (Cepal, 2008b). El gasto del IVM en relación con el PIB subió de 1,6% a 2,0% entre 2000 y 2008, pero aun así fue el quinto más bajo entre los diez sistemas públicos latinoamericanos. Como se vio anteriormente, el balance de ingresos debidos menos egresos, con respecto al PIB, generó un superávit creciente de 0,9% en 2000, hasta llegar a un 1,2% en 2008. Considerando los ingresos efectivos el superávit fue un 33% menor (0,8% en 2008). Sin embargo, cualquiera de los dos superávits contrastó positivamente con un déficit promedio de -0,5% en los diez sistemas públicos y estos solo fueron superados por un sistema mucho menos maduro que el costarricense. La reserva del IVM en relación con el PIB aumentó de 6,2% a 7,5% en el período 2000-2008. El porcentaje de los pensionados sobre los activos contribuyentes al IVM creció de 14,5% a 15,7% en 2000-2004, pero luego descendió a 12,7% en 2008, nivel inferior al de 2000 y sexto más bajo entre los diez sistemas públicos; a pesar de la madurez del IVM, esa tendencia positiva se debió a la expansión de la cobertura contributiva desde 2006 (Mesa-Lago, 2008). Aunque había un desequilibrio actuarial en el régimen, este fue corregido con una reforma paramétrica efectuada en 2005, que aumentó la contribución de 7,5% a 10,5% y, con ello, extendió el equilibrio actuarial hasta 2040. La proporción de asalariados que contribuye a la seguridad social fue de 75,3% en 2006 (la más alta entre los diecisiete países), mientras que la proporción de afiliados que efectivamente aportan al régimen de capitalización individual fue de 68,4% en 2008, la más alta de la región (Cepal, 2008a; AIOS, 2008).

Debilidades y desafíos del régimen de pensiones de IVM

No obstante sus logros, el IVM presenta una serie de debilidades que requieren atención para su fortalecimiento actual y futuro. Los principales problemas se asocian a temas como la relación entre los montos de las pensiones contributivas *versus* las no contributivas, que de no guardar proporción podrían

estimular la desafiación, los problemas de filtraciones en las pensiones del régimen no contributivo, la persistencia de brechas de género y la sostenibilidad financiera del régimen.

Brechas que pueden generar desafiación

Debido a que desde 2006 las pensiones no contributivas crecieron a un ritmo mayor que las contributivas, la relación entre los promedios de ambas bajó de cinco veces en ese año, a tres en 2007 y dos en 2008. Según la Ley de Protección al Trabajador, la pensión no contributiva debe ser al menos del 50% de la pensión mínima contributiva por vejez; en 2007 la no contributiva (33.018 colones) representaba el 40% de la mínima contributiva (82.500 colones), pero en 2009 la primera pasó a representar el 66% de la segunda (66.125 y 100.000 colones, respectivamente), es decir, la relación mínima contributiva-no contributiva cayó de 2,5 a 1,5 veces. Estas brechas pueden estimular la desafiación al régimen contributivo. Las pensiones contributivas por viudez y orfandad son bajas, debido a que son individuales, pero si se agregan dentro de la familia son mayores y no pueden ser inferiores a la pensión no contributiva (CCSS, 2009c). También la participación de las pensiones de invalidez en las pensiones totales era muy alta a nivel internacional en 2000 (34,7% *versus* 36,4% en vejez) lo cual revelaba una importante cantidad de casos de simulación de discapacidad. Un programa iniciado en 2005 atacó el problema con una mayor exigencia en la evaluación médica de la invalidez para eliminar los casos de simulación, incluyendo entrenamiento para la calificación de la discapacidad, y dando a los asegurados la opción del retiro anticipado por vejez, con una disminución proporcional de la prestación.

Como resultado de lo anterior, las pensiones por invalidez se redujeron a 33,1% en 2007 (las de vejez aumentaron a 37,4%) mientras que las nuevas pensiones por este motivo cayeron de 34% a 19,8%, frente a proporciones por vejez ascendentes de 35% a 49,4% (CCSS, 2001, 2008a y 2008c). No obstante, los

tribunales han fallado a favor de una alta proporción de demandas planteadas por numerosos beneficiarios de las pensiones de invalidez anuladas.

Filtraciones del régimen no contributivo

Se estima que, del total de hogares que recibieron pensiones no contributivas en 2008, el 32% eran de grupos medios o acomodados, mientras que un 27% de la población pobre de 60 años o más no estaba cubierta (Trejos, 2009). Si bien el incremento de los montos de las pensiones del RNC ha contribuido a reducir la pobreza, como se documenta en este capítulo, mantener y ampliar ese impacto requiere que la CCSS siga afinando los esfuerzos de focalización, para que los recursos lleguen a los sectores que realmente los necesitan.

Brechas de género

La proporción de aseguradas directas activas en pensiones contributivas (IVM) es algo mayor que en salud: 30,9% en 2000 y 31,2% en 2007. Entre los diez países con sistemas de capitalización, el segundo pilar de Costa Rica se ubicó de séptimo en 2008 con respecto al porcentaje de mujeres afiliadas (36,4%), cayendo del sexto lugar que tenía en 2004 (AIOS, 2009). Las encuestas de hogares de 2000-2003, con datos de dieciséis países de la región, muestran que, en la proporción de mujeres de 65 o más años cubiertas por una pensión, Costa Rica se coloca en quinto lugar, por debajo de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile (Mesa-Lago, 2008).

El monto de la pensión contributiva promedio femenina en el primer pilar (IVM) equivalía a un 67,4% del promedio de la masculina en el 2000, pero aumentó a 72,5% en 2007; más aun, en la pensión de vejez, el promedio de la pensión femenina ascendió a 95,3% de la masculina (Mesa-Lago, 2009; CCSS, 2009a). En el segundo pilar de capitalización el fondo en la cuenta individual de la mujer es menor que el del hombre, porque la edad estatutaria de retiro femenino es tres años menor que la del masculino; además, la esperanza de vida de la mujer es de cinco años más en promedio, por lo que, al aplicarle la tabla de mortalidad diferenciada por

sexo, resulta en una pensión inferior a la del hombre.

Se desconoce si la Supen ha hecho proyecciones sobre las pensiones masculinas y femeninas en el segundo pilar del sistema costarricense, como se han realizado en Chile, donde se identificó una brecha notable en el monto por género (Mesa-Lago, 2008). En caso de divorcio, la titularidad de la pensión es objeto de disputa ante un juez de familia, pero no así la expectativa a una pensión, porque las cotizaciones se registran a nombre del asegurado directo, de modo que la cónyuge queda desamparada (E: Rodríguez, 2009).

En otro orden de cosas, Costa Rica tampoco ha generado mecanismos para compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a la crianza de los hijos e hijas, abandonando su trabajo, como se hace en Brasil, Chile y Uruguay, mediante suplementos a la pensión, bonos de maternidad, etc. Este es un desafío pendiente.

Sustentabilidad financiera

La evaluación actuarial más reciente ratifica que el IVM estará en equilibrio hasta 2040, pero después será necesario aumentar las contribuciones. La Ley de Protección al Trabajador, del 2000, estableció una contribución de 15%, pagadera al IVM, sobre las utilidades de las empresas estatales, pero solo se cobra un 7,5%. Si se hubiese pagado el 15%, el cociente de reserva (la relación entre la reserva y los gastos del IVM) para 2050 sería el doble de lo que se proyecta y no habría que aumentar tanto la contribución en el futuro (CCSS, 2007b).

Un estudio realizado en el 2008 por encargo de la Supen llama la atención sobre el no pago de las utilidades por parte de las empresas públicas del Estado⁶¹, así como sobre los supuestos utilizados por los actuarios de la CCSS en la proyección de los salarios, la masa salarial y la prima media general. El estudio concluye que la proyección del flujo de gastos contra la reserva tendrá problemas a partir del año 2023. Se trata de una discusión que la institución debe aclarar, a fin de brindar confianza a los asegurados e incentivar su permanencia futura en el sistema.

La inversión de la reserva del IVM estaba muy concentrada a fines de 2007: 91,2% en títulos valores públicos, 5,8% en certificados de inversión, bonos y certificados de participación hipotecaria privados, 2,7% en depósitos en bancos públicos y 0,3% en depósitos en bancos privados. Para diciembre de 2008 la composición de la cartera del fondo de capitalización estaba más diversificada: 66,4% en el sector público, 19,1% en el sector privado, 5,6% en fondos de inversión y 9% en emisiones extranjeras (Supen, 2009). Aun así, comparada con los otros nueve países con capitalización individual, Costa Rica tenía la cuarta mayor concentración en deuda pública. El fondo de capitalización acumulado equivalió a un 5% del PIB en 2007 (AIOS, 2008). Este fue el segundo más bajo en la región y podría explicarse porque la contribución es una de las más bajas, pero también porque cada cinco años se autoriza a los asegurados la el retiro de los recursos del fondo, para gastos e incluso para vacaciones, lo cual reduce el monto de la futura pensión complementaria. El rendimiento real histórico anual promedio (desde la creación del sistema hasta el 2008) del fondo de capitalización fue el octavo más bajo entre los diez sistemas (AIOS, 2001-2009), en gran medida por la concentración de la cartera en títulos públicos, cuyos intereses son menores que la rentabilidad de otros instrumentos, lo cual ha actuado como un efecto amortiguador en el actual contexto de menguado crecimiento económico (Mesa-Lago, 2009).

Posibles amenazas a la seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico

En los años ochenta, cuando Costa Rica tuvo la mayor crisis económica de su historia reciente, el gasto en salud del SEM como porcentaje del PIB disminuyó de 5,5% en 1980, a un promedio de 4,5% en los años subsiguientes y no recuperó ese nivel hasta 1989 (Mesa-Lago, 2000). En el contexto de crisis, el Gobierno adoptó una serie de medidas para paliar los efectos sociales, como implementar programas de empleo y

vivienda, reforzar de los programas de salud y asistencia social para grupos marginales urbanos y rurales, y reajustar los salarios bajos al salario mínimo real. En contraposición a Costa Rica, la reforma estructural chilena de esos años, radical y “de choque”, sin políticas para aliviar el costo social, contribuyó a un desplome mucho mayor de la cobertura que aún no se ha recuperado: la de pensiones cayó de 79% en 1973 (antes del golpe de Estado) a 69% en 1980 (después de la primera reforma estructural, pero antes de la reforma de pensiones), a 29% en 1982 (durante la crisis) y aún era de 63% en 2007 (Mesa-Lago, 1994 y 2000).

Las experiencias de los dos países sugieren que una recesión económica fuerte combinada con reformas estructurales radicales puede revertir los avances de cobertura por un decenio, pero políticas sociales contracíclicas pueden aliviarla y ayudar a la recuperación. En Costa Rica, contrario a lo que ocurrió en la salud, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se estancó durante los dos primeros años de la crisis, pero se incrementó a partir de 1983, gracias al ajuste de las pensiones contributivas y el aumento del número de las no contributivas (Mesa-Lago y Bertranou, 1998; Mesa-Lago, 2000). Posteriormente, en el 2005, un acuerdo entre los principales sectores que aportan a la seguridad social permitió una reforma sin precedentes en el régimen de pensiones de la CCSS, que le asegura un marco de estabilidad financiera hasta el 2040.

Tal como lo dejó claro la crisis de los ochenta, un contexto de caída o fuerte reducción del crecimiento económico se torna amenazante para la seguridad social, por cuanto en estas coyunturas los ingresos del sistema tienden a disminuir, mientras que sus gastos pueden aumentar si crece la inflación e inciden otros factores. Por un lado, el ingreso puede contraerse por varias causas probables: a) reducción de la masa salarial

y las contribuciones, b) aumento de la evasión, la morosidad y subdeclaración salarial por parte de los empleadores, c) recorte de los aportes estatales a programas contributivos y no contributivos, d) caída en el valor del fondo de pensiones y su rentabilidad, lo que ya ha ocurrido, e) disminución aun mayor de la rentabilidad real si aumenta la inflación, especialmente si la inversión está en instrumentos no ajustados, y f) desincentivación para el cumplimiento de las obligaciones (los empleadores ganarán al demorar el pago, porque lo harán con moneda devaluada).

A su vez, el gasto podría subir por varias razones: a) si crece, la inflación generará presiones para el alza de las prestaciones, los salarios del personal, el precio de los medicamentos, equipos, etc., b) el desempleo y la disminución de los salarios harán que parte de quienes tienen seguros o atención de salud privados se trasladen a sistemas públicos, aumentando así la demanda y los gastos, al tiempo que el Estado puede verse en la necesidad de recortar sus presupuestos, c) si aumenta la pobreza, parte de los afiliados a programas contributivos dejarán de aportar y solicitarán cobertura en los programas no contributivos, en momentos en que las transferencias fiscales a estos podrían contraerse. Adicionalmente, posibles aumentos en el flujo inmigratorio desde los países vecinos puede ejercer presión sobre la demanda de servicios de salud, sobre todo de emergencia⁶². Estos factores inciden de manera negativa en el equilibrio financiero y actuarial de los sistemas de salud y pensiones, así como en la inversión social en general, que también puede ser afectada por la crisis (Mesa-Lago, 2009).

Con el fin de aportar elementos a la discusión nacional acerca de los desafíos del sistema de seguridad social en el actual entorno de crisis internacional, se recurrió a dos ejercicios de prospección que incluyeron, por un lado, la

construcción de un escenario sobre el posible impacto que podrían tener en las coberturas de la seguridad social bajas tasas de crecimiento económico y reducciones en el empleo formal (recuadro 2.11) y, por otro, un ejercicio de identificación de los principales aspectos que, según el criterio de experto podrían convertirse en amenazas importantes en este contexto (cuadro 2.25) y de las medidas que podrían tomarse de manera preventiva para contrarrestar posibles efectos. Con respecto a estas últimas se plantean medidas tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. En el primer caso destacan acciones como continuar la política de expansión de la cobertura, fortalecer la inspección y ejecutar con vigor la ley contra los infractores, mantener las transferencias fiscales para las prestaciones no contributivas de salud y pensiones, perfeccionar los mecanismos de focalización para que las pensiones no contributivas lleguen realmente a los grupos más pobres, así como garantizar que la diferencia entre pensiones contributivas y no contributivas no desestime la desafiliación en las primeras.

Por el lado del gasto algunas medidas prioritarias se orientan a incrementar la eficiencia y racionalizar los gastos en el uso de recursos humanos, financieros y físicos disponibles durante la crisis, establecer prioridades en la asignación de los recursos, especialmente en el primer nivel, atendiendo además el déficit y, finalmente, agilizar la ejecución de los programas previstos en el plan de largo plazo de la CCSS. Estos últimos se orientan a ampliar la disponibilidad de médicos especialistas y modernizar la infraestructura hospitalaria y sus equipos, a fin de mejorar la calidad de los servicios en general, evitar el eventual traslado de contribuyentes hacia el sector privado, o bien estar en capacidad de atender un eventual incremento de la demanda de sectores que hasta el momento no habían usado los servicios (Mesa-Lago, 2009).

RECUADRO 2.11

Escenario de posibles amenazas al empleo formal y la seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico

El *Informe Estado de la Nación* ha venido cuantificando la generación anual de nuevos empleos (medidos por la Encuesta de Hogares) y su vinculación con el crecimiento del PIB. La elasticidad promedio del crecimiento del empleo total, con respecto al PIB del período 1990-2008 (excluyendo el 2001 por presentar un valor atípico), es de 0,45, es decir, que por cada 1% de incremento del PIB en ese período, el empleo total creció, en promedio, un 0,45%.

Cuando se calcula la elasticidad del empleo formal no agropecuario, el resultado es 0,58, esto es, que por cada 1% de aumento del PIB, el empleo formal se ha incrementado, en promedio, un 0,58%. Esta mayor elasticidad respecto a la del empleo total evidencia la mayor sensibilidad del empleo formal al crecimiento económico.

La previsión de tasas de crecimiento negativas en el país, como resultado de la situación económica mundial, resultarán entonces en un decrecimiento del empleo total, pero especialmente del formal. Esto

repercutirá en un aumento en el desempleo abierto, que en los últimos dos años mostró tasas inferiores al 5%, luego de varios años en que fueron superiores al 6% (2001-2006).

Como alternativa al desempleo puede haber un aumento del empleo informal no agropecuario -y en menor grado en el sector agrícola- que en su mayoría suelen ser "autogenerados", es decir, personas que no son contratadas, sino que se autoemplean (trabajadores por cuenta propia) y desarrollan actividades que producen bajos ingresos (de subsistencia).

En los años 1991 y 1996, que tuvieron características recesivas en términos económicos, se dieron contracciones en la ocupación formal e incrementos en la informal (no agropecuaria). En 1991 la reducción en el empleo formal fue de -22.060 empleos, mientras que el aumento en el informal fue de 10.185. En 1996 las cifras fueron -24.840 y 9.465, respectivamente. Como promedio para esos dos años, el aumento en los informales representó un 42,1% de la reducción en los formales. Si bien no todos los que ingresaron en ese lapso

al sector informal fueron desplazados del formal, se puede asumir que una buena parte de ellos sí lo fue.

Un tema relevante desde esta perspectiva es el de las cotizaciones a la seguridad social. Luego de mantenerse alrededor de 60% entre 2001 y 2005, el porcentaje de trabajadores asegurados directos comenzó a aumentar en 2006, con un fuerte incremento en los dos años siguientes, hasta alcanzar un 70% en 2008.

Esta situación fue posible gracias a un significativo esfuerzo de la CCSS por incorporar al sistema a patronos y trabajadores que no estaban cumpliendo con su obligación legal, en un contexto altamente expansivo de la economía nacional. Sin embargo, la recesión económica puede significar un retroceso en los logros alcanzados -de cara a una verdadera universalidad en la cotización-, lo que también afectaría las finanzas de la institución y, por ende, la calidad de los servicios que presta.

Fuente: Sauma, 2009.

CUADRO 2.25

Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto

Principios de la seguridad social	Posibles impactos de la crisis	Medidas preventivas para atenuar posibles impactos
Salud		
Unidad, integración y supervisión	La integración del sistema podría amortiguar la crisis, pero la segmentación creciente en salud será un obstáculo. La falta de supervisión apropiada y la presión para reducir costos, podrían contribuir al menoscabo de los servicios del SEM y ocasionar abusos en el sector privado.	Un programa de inversiones de la CCSS para incrementar el número de médicos especialistas y modernizar la infraestructura hospitalaria y sus equipos. Es esencial fortalecer los poderes reguladores y supervisores del Ministerio de Salud.
Cobertura universal	Incrementos en el desempleo pueden afectar las coberturas. Si hay un repunte de la pobreza habrá mayor demanda por cobertura no contributiva. Las asignaciones de Fodesaf podrían verse afectadas por la crisis. El flujo inmigratorio de los países vecinos aumentará, lo que presionará sobre la demanda de servicios de salud, especialmente en emergencias.	Continuar las políticas de extensión de la cobertura a asalariados e independientes. El Estado debe al menos mantener las transferencias fiscales a la CCSS asignadas a las prestaciones no contributivas de salud y las pensiones, desarrollar programas de protección y generación de empleo y mantener el salario mínimo real.

CONTINÚA >

CONTINÚA >> CUADRO 2.25

Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto

Principios de la seguridad social	Posibles impactos de la crisis	Medidas preventivas para atenuar posibles impactos
Suficiencia y calidad de las prestaciones	La capacidad del sistema para ofrecer los mismos niveles de suficiencia y calidad podría sufrir menoscabo, por lo que podrían deteriorarse algunos indicadores de salud, aunque usualmente hay un retraso en ese efecto.	El SEM debería hacer un estudio del impacto de las políticas implementadas recientemente y diseñar un plan para reducir las listas de espera y el déficit de Ebais.
Solidaridad social	Si se reducen los programas focalizados en grupos vulnerables y se recorta el número y monto de las pensiones no contributivas, se dañará la solidaridad del sistema, por la expansión de las desigualdades y la desprotección.	Hay que hacer más atractivos los servicios del SEM, para revertir el traslado hacia los privados; por ejemplo reducir las listas de espera para consulta con especialistas y cirugía, y mitigar las inequidades.
Equidad de género	La crisis afectaría más a las mujeres que a los hombres porque: a) aumentará el desempleo, cuya incidencia es mayor entre mujeres, b) extenderá el trabajo informal no cubierto por la seguridad social, en el que hay más mujeres, c) reducirá el salario real y, como las mujeres usualmente reciben un salario inferior al de los hombres, esto afectará el monto de sus contribuciones.	La CCSS debería desagregar por sexo las estadísticas de sus servicios de salud, para poder evaluar el acceso femenino y planear estrategias frente a la crisis. Es importante fomentar el aseguramiento directo de las mujeres, para que adquieran el derecho a las prestaciones monetarias del SEM.
Eficiencia	La crisis provocará una expansión de la demanda por los servicios de salud no contributivos. Podría reducirse el aseguramiento contributivo, así como los recursos disponibles para prevención, inversión, mantenimiento de infraestructura y equipo, insumos, medicinas, etc., lo que a su vez podría deteriorar los indicadores de salud.	La CCSS debe aumentar la eficiencia y racionalizar los gastos en el uso de los recursos humanos, financieros y físicos disponibles durante la crisis: aumentar la prioridad en la asignación de recursos al primer nivel, a través de los Ebais.
Sustentabilidad financiera	La crisis podría agravar la situación financiera del SEM por varias razones: disminución de los ingresos contributivos, aumento de la demanda por los servicios, trabajadores desempleados que dejarán de contribuir y, si aumenta la pobreza, más personas solicitarán atención del sistema no contributivo.	El Estado debe efectuar puntualmente sus transferencias para financiar los regímenes. La CCSS debería incrementar la eficiencia, controlar el gasto administrativo, establecer prioridades en la asignación de los recursos por niveles de atención, así como continuar y reforzar el programa de inspección, que ha dado buenos resultados, y aplicar con vigor la ley contra los infractores.

Pensiones

Unidad, integración y supervisión	En un escenario extremo de restricciones debido a la crisis, el ejemplo de dos grupos con programas de pensiones separados (Magisterio y Hacienda) sería un acicate para que otros grupos poderosos procuraran su propio programa.	La crisis brinda una ventana de oportunidad para buscar la incorporación al IVM de los programas de pensiones que no están integrados a él.
Cobertura universal	Es muy probable que en el 2009 el desempleo y el sector informal aumenten y la remuneración media disminuya, lo que afectará la cobertura y el financiamiento.	Fortalecer las estrategias de aseguramiento de algunos sectores que son más vulnerables al no pago de cuotas por pensiones en tiempos de crisis.

CONTINÚA >

CONTINÚA » CUADRO 2.25

Amenazas y posibles impactos de la crisis sobre la seguridad social en Costa Rica, según criterio de experto

Principios de la seguridad social	Posibles impactos de la crisis	Medidas preventivas para atenuar posibles impactos
Suficiencia y calidad de las prestaciones	Reducciones en las transferencias al régimen no contributivo (RNC) de pensiones por problemas fiscales.	En mayo de 2009 se propuso a la Junta Directiva de la CCSS una modificación del cálculo de la pensión no contributiva, para que ésta sea 40% inferior a la mínima contributiva, una medida bien encaminada para reducir la brecha existente entre ambas. Es esencial mejorar el control de las certificaciones médicas de invalidez.
Solidaridad social	Reducciones en las transferencias al RNC por problemas fiscales.	Es probable que el aumento de la pobreza demande el perfeccionamiento de los actuales mecanismos de focalización, para evitar que "no pobres" reciban beneficios de programas focalizados.
Equidad de género	Crecimiento del número de mujeres en trabajos de baja calidad no cubiertos por la seguridad social.	Intensificar las estrategias de cobertura en las mujeres trabajadoras independientes o en empleos de baja calidad. Valorar medidas para aminorar la inequidad de género: un bono de maternidad por cada hijo nacido vivo, independiente de la situación socioeconómica de la madre y la posibilidad de compartir el fondo capitalizado entre los cónyuges en caso de divorcio. Reconocimiento a la mujer de un año de trabajo por cada hijo nacido vivo.
Eficiencia y sustentabilidad financiera	La crisis puede reducir el número de operadoras del pilar de capitalización, debido a quiebras y fusiones, lo que aumentaría la concentración, reduciría la competencia y elevaría los costos administrativos. La crisis actual puede tener un efecto adverso en el período de equilibrio del régimen de IVM y en el pilar de capitalización.	La Supen podría aplicar algunas medidas para aumentar la competencia y reducir el costo administrativo. El Estado debe aportar puntualmente sus contribuciones al régimen de IVM y efectuar las transferencias fiscales al régimen no contributivo. La CCSS debe intensificar su esfuerzo por reducir la morosidad y cobrar lo que le corresponde al IVM, según la Ley de Protección al Trabajador, de las utilidades de las empresas públicas.

Fuente: Mesa-Lago, 2009.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos:

“Impacto de la crisis económica mundial en la seguridad social de Costa Rica”, de Carmelo Mesa-Lago; “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: lecciones aprendidas y principales desafíos en un contexto de menor crecimiento”, de Pablo Sauma; “Programas selectivos y gasto social: situación durante 2008, evolución reciente y perspectivas futuras”, de Juan Diego Trejos; “Diferencias espaciales en la mortalidad infantil: consideraciones de equidad y convergencia regional”, de Amada Aparicio y Melvin Morera; “Cambio demográfico y heterogeneidad geográfica 1978-2008”, de Gilbert Brenes; “Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2008”, de Eloisa Ulibarri, Carmen González y Franklin Solano, de Fuprovi; “Perfil de los ocupados que reciben menos del salario mínimo”, de Rafael Segura y Natalia Morales; “La educación en el año 2008: nuevas tendencias en los indicadores e innovaciones en las políticas educativas”, de Carlos Castro; “Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región”, de Rosendo Pujol, Eduardo Pérez y Leonardo Sánchez, de ProDUS.

Un agradecimiento especial por sus aportes a:

Juan Rafael Vargas (UCR), Nancy Montiel (CGR), René Martorell, Dr. Guido Miranda, Jacqueline Castillo (CCSS) y Ana Jimena Vargas. Y al INAMU, por su apoyo institucional para la realización de la investigación “Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica: principales desafíos ante la crisis”, de Natalia Morales e Isabel Román.

Se agradecen los comentarios de: Luis Rosero, Arodys Robles, Helio Fallas, Luis Bernardo Sáenz, Adolfo Rodríguez, Floribel

Méndez, Elías Carranza, Luis Guillermo López y Juan Manuel Cordero.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 14 de abril, 26 de mayo, 23 de julio, 24 de julio y 31 de julio de 2009. En ellos participaron Eduardo Alonso, Nydia Amador, Laura Arguedas, Odilie Arias, Lilliana Arrieta, Róger Ballesteros, Jaime Barrantes, Guido Barrientos, Ronald Bejarano, Cristina Bonilla, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Jacqueline Castillo, Yamileth Céspedes, Pamela Chacón, Mayela Cubillo, César Díaz, Rodrigo Díaz, Carlos Espinoza, Julio Esquivel, Helio Fallas, Diego Fernández, Carlos Fuentes, Ana Isabel García, Andrea Garita, Carmen González, Enrique González, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Gilberto Guzmán, Erick Hess, Amelia Jiménez, Pedro Laza, Luis Guillermo López, Gabriel Macaya, Eddy Madrigal, Rodolfo Madrigal, Fernando Marín, Tomás Martínez, Floribel Méndez, Karla Meneses, Carmelo Mesa-Lago, Guido Miranda, Nancy Montiel, Eugenio Morales, Natalia Morales, Ana Morice, Dagoberto Murillo, Leda Muñoz, Rosendo Pujol, Carlos Quesada, Rafael Quesada, Fabián Quirós, Pilar Ramos, Arodys Robles, Adolfo Rodríguez, José Antonio Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Federico Ruiz, Shirley Saborío, Luis Bernardo Sáenz, Rafael Salazar, Leonardo Sánchez, Pablo Sauma, Rafael Segura, Franklin Solano, Daniel Soley, Max Soto, Yanni Sterloff, Ethel Trejos, Juan Diego Trejos, Eloísa Ulibarri, Juan José Umaña, Ana Yansel Valverde, Jorge Vargas, Oltan Vargas, Juan Diego Villalobos y Nora Víquez.

Comentarios adicionales fueron suministrados posteriormente por Jorge Vargas, Miguel Gutiérrez, Leda Muñoz y Marcela Román.

La edición técnica la realizaron Marcela Román y Natalia Morales.

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

NOTAS

- 1 Para efectos operativos del estudio de esta aspiración, se entenderá por entorno la situación “macro” del país.
- 2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de ser y actuar de las personas.
- 3 Para calificar el nivel de avance del país con respecto al resto del mundo, se elaboraron escalas ordinales y se establecieron los parámetros de comparación, de acuerdo con el procedimiento sugerido por el profesor Aníbal Pérez Liñán, de la Universidad de Pittsburgh. El cuadro 2.3 sintetiza la clasificación de los indicadores según la tendencia que mostró Costa Rica en el 2008 en contraste con los últimos diecisiete años, así como el nivel de avance del país con base en la comparación internacional (alto, medio o bajo). Para más detalles véase el Anexo Metodológico del Decimocuarto Informe (Programa Estado de la Nación, 2008a).
- 4 Las disminuciones más importantes entre 2006 y 2007 se dieron en Bolivia y Brasil (más de tres puntos porcentuales), seguidos por Honduras, Paraguay y Venezuela (más de dos puntos). Asimismo, la pobreza extrema se redujo de manera considerable y, en términos absolutos, los mayores descensos ocurrieron en Honduras (3,7 puntos porcentuales), Panamá (2,3 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales) (Cepal, 2008a).
- 5 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.
- 6 Constituido por Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay.
- 7 Mientras en Guatemala este deterioro se originó tanto en una pérdida de participación de los grupos de menores ingresos como en un aumento de participación de los grupos más ricos, en Honduras y República Dominicana el retroceso se relaciona más bien con el primer factor (Cepal, 2008a).
- 8 Dentro de este grupo se encuentran las enfermedades del sistema circulatorio (seis defunciones), así como edema, proteinuria y trastornos hipertensivos que complican el embarazo, el parto y el puerperio (cuatro defunciones).
- 9 Este plan se implementó en los hospitales San Juan de Dios, Calderón Guardia, Max Peralta y Nacional de Niños.
- 10 Las listas de espera son elaboradas trimestralmente por cada centro de salud (a finales de marzo, junio, septiembre y diciembre). El plazo de espera se calcula como el primer espacio libre en la agenda en el que se puede asignar una cita (Vargas, 2009).
- 11 Las listas de espera van desde simples fimos, vasectomías o ligaduras tubáricas, que pese al mínimo riesgo de deterioro pueden tener un impacto notable sobre la calidad de vida, hasta várices, hernias discales y cirugía de columna, cirugía vascular periférica y amputaciones, diversos cánceres, rehabilitación cardíaca, etc. Esto sin contar las -habitualmente intermedias- listas de espera para la consulta externa hospitalaria y las diagnósticas (ecografía, tomografía computarizada, resonancia magnética, coronariografía, pruebas de esfuerzo, pruebas de sueño, electromiografía y muchas otras).
- 12 Las tasas poblacionales de cirugía de *bypass* coronario en Estados Unidos, por ejemplo, varían según regiones hospitalarias desde 2 a 8,5 intervenciones/año por mil personas cubiertas por el seguro Medicare sin relación con diferencias en la morbilidad.
- 13 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 14 El artículo 8 del decreto Ejecutivo 34210 establece como parte de las condiciones para recibir el pago del beneficio, que los estudiantes deben asistir y aprobar el año académico.
- 15 Dada la expansión del programa “Avancemos”, es importante que las mediciones futuras tengan cuidado al indagar si los entrevistados declaran que no trabajan para evitar perder la ayuda económica que reciben.
- 16 El módulo indaga acerca de los siguientes delitos y contravenciones: robo en la vivienda de pertenencias, electrodomésticos, televisores u otros similares; robo o asalto fuera de la vivienda a alguno de los residentes; robo de pertenencias en el carro, o de partes del carro; robo del carro; robo de motocicleta o bicicleta; intento de robo en la vivienda, o del carro, o a algún residente de la vivienda; robo o estafa de dinero por Internet; agresión contra algún miembro u otro delito distinto a los mencionados.
- 17 El régimen anterior planteaba que los estudiantes debían aprobar simultáneamente todas las materias, o bien repetirlas; impedía que los alumnos con tres materias reprobadas pudieran hacer exámenes de ampliación; obligaba a quienes perdían los exámenes de ampliación a repetir todas las materias; aplicaba formas para promediar notas que poco favorecían a los estudiantes y asociaciones entre las notas de conducta y las reglas de promoción académica que, a la postre, terminaban estimulando el fracaso, la repitencia y la desertión.
- 18 Las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva (o inserción económica). Para más detalles sobre este tema consúltese el capítulo 6.
- 19 Los otros dos años de inversión más alta fueron 1996 y 1997 (Fuprovi, 2009).
- 20 Véase Pujol et al., 2009, sección 3.2, “Provisión de vivienda social en la Gran Área Metropolitana”, para una discusión sobre el impacto específico de los programas de vivienda social desde mediados de la década de los ochenta, sobre los patrones de urbanización de la GAM.
- 21 Para más detalle sobre las precisiones conceptuales y metodológicas, véase Pujol et al., 2009.
- 22 Estos porcentajes aumentan si se excluyen los inmigrantes internacionales.
- 23 Las mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel regional deben tomarse con mucha cautela, especialmente por el reducido número de hogares en cada una de las regiones del país, exceptuando la Central (en ésta residía el 62,7% de los hogares con ingreso conocido en el 2008).
- 24 Mediante este indicador es posible explorar los factores socioeconómicos y demográficos que más afectan la distribución de los salarios. El mismo varía de 0 a $\ln(n)$, donde 0 es la situación de máxima igualdad.
- 25 Al descomponer el índice de Theil se obtienen las variaciones “entre” y “dentro” de los grupos. La desigualdad “entre” grupos refleja el grado en que las diferencias salariales entre los grupos contribuyen a la desigualdad total. 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 (Programa Estado de la Nación, 2008a).
- 26 Hay que tomar en cuenta el aumento que se dio entre 2004 y 2005 en los datos sobre servicio doméstico, debido a que se mejoró la captación de información de este sector en la Encuesta de Hogares.
- 27 La incidencia de la pobreza se entiende aquí como una situación de ingresos insuficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios que les permita a los hogares satisfacer sus necesidades básicas.
- 28 Estas cifras corresponden a una estimación propia del autor, que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, los cuales incluyen solamente a los hogares con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% (10,6% en situación de pobreza extrema). Además, los factores de expansión de las encuestas de hogares de 1990-1999 se modificaron para que fueran comparables con los de 2000-2008, que incorporan el ajuste poblacional respecto a los resultados del censo de población del año 2000 (Sauma, 2009).
- 29 Al igual que ha sucedido desde el año 2000, y por inacción del INEC para ajustar las estimaciones de la Encuesta de Hogares, en el 2008 la población urbana siguió representando el 59% de la población total. En términos de hogares, los porcentajes de hogares urbanos y rurales en ese mismo año son, según la Encuesta, 59,8% y 40,2%, respectivamente.

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

31 Este límite se definió tomando en cuenta el impacto sobre la pobreza de la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991.

32 Ejercicio de estática comparativa en que se supone que "todo lo demás que afecta la pobreza permanece constante"; es decir, se aísla el impacto sobre la pobreza del programa en particular, dejando constante todo lo demás.

33 El salario mínimo *minimorum* es el salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos (INEC, 2008b).

34 Esto introduce la limitación de que los gastos no sociales se obtienen por diferencia, de modo que una posible sobreestimación del gasto social llevaría a una subestimación del gasto no social.

35 Se utiliza como fuente de clasificación institucional de la STAP, lo que evita no tener que acudir a liquidaciones presupuestarias de instituciones específicas (Trejos, 2009).

36 En un extremo estarían los años 1996-1997, que se caracterizan por una fuerte expansión del gasto social, pese a que la economía se había desacelerado notablemente. Los restantes cuatro lapsos se caracterizan por contracciones del gasto social real, aun cuando la economía estuviera creciendo. En dos de ellos (1998-1999 y 2003-2005) la economía mostró una considerable expansión y en los otros dos (1988-1990 y 1994-1995) se presentaron síntomas de desaceleración económica (Trejos, 2009).

37 La educación postsecundaria incluye la parauniversitaria, pero la universitaria es la dominante en cuanto a recursos movilizados.

38 En 1999, en la administración Rodríguez y a solicitud de la Casa Presidencial, se incorporó una serie de preguntas sobre el acceso a programas sociales selectivos, especialmente de alimentación. Anteriormente solo se había indagado sobre el bono de la vivienda. En el 2003, por iniciativa del INEC se amplió el conjunto de preguntas sobre el tema, pero por oposición de la Presidencia Ejecutiva del IMAS no se indagó sobre los programas de esa institución. En el 2006, a solicitud del ministro rector del sector social, se incluyó un módulo social, cuya aplicación se repitió en 2007 y 2008, a petición de la misma instancia y con modificaciones que recogen la experiencia del 2006.

39 Recuérdese que las EHPM hacen una medición puntual a mediados de cada año.

40 Para mantener fijo el tamaño relativo de la población pobre en los distintos años, esta se aproxima por el primer quintil de la distribución del ingreso familiar per cápita, esto es, como el 20% de las familias con menor ingreso por miembro.

41 Este programa fue suprimido por las autoridades del IMAS

en el 2006, pese a que era uno de los pocos programas, si no el único, que había contado con una evaluación externa y favorable.

42 Las EHPM no incluyen los hogares colectivos, por lo que no permiten identificar a los adultos mayores institucionalizados que cuentan con este beneficio.

43 Como la mayor parte de los beneficiarios se mantiene en el tiempo, el menor enfoque refleja el impacto del ajuste de la pensión media.

44 Si los hogares fueran asignados correctamente, según su ingreso familiar, a los cuatro estratos definidos por ley en los que el subsidio decrece al pasar a estratos mayores, posiblemente el enfoque de los recursos sería mayor, aunque el efecto puede reducirse por el hecho de que los subsidios se asignan según el ingreso familiar total, y no el ingreso familiar per cápita (Trejos, 2009).

45 Por ejemplo, en materia educativa es claro que establecer en la Constitución Política que un 8% del PIB se utilizará para financiar la educación pública, no depende de las metas de ejecutar el programa de cultura tributaria en los centros educativos, o de incrementar la cobertura en preescolar.

46 En el 2007 el INA capacitó a 1.113 jóvenes y en el 2008 a 4.177 jóvenes. Esto significa que solo en un año superó la meta de todo el período, de capacitar y certificar a 3.221 jóvenes en competencias laborales, y con solo dos años de ejecución ya logró el 130% de la meta. En la meta 4.4 del sector social y de lucha contra la pobreza, "Atender a 13.000 familias residentes en asentamientos campesinos del IDA, con ofertas institucionales acorde a sus necesidades", se dio un avance acumulado del 175% al término del 2008, o sea, que con dos años de ejecución se superó con creces la meta de todo el período. Además, en el caso de la meta 7.6, "Atender con diversas estrategias a 300 personas adultas mayores en situación de abandono", en los dos primeros años se había logrado un 302% de cumplimiento; a partir del 2009 la meta se elevó a 10.500 personas adultas mayores en situación de abandono, es decir, un 3.400% de aumento en el volumen inicialmente definido.

47 Un ejemplo de modificación de alcance es el caso de una meta en la que originalmente se planteaba "organizar comunidades", y que luego se cambió por "acercamiento con organizaciones comunales", lo que redujo su alcance en dos sentidos: por un lado, permitió elevar la ejecución de la meta de 10 comunidades en 2007, a 342 en 2008, pero, puso en riesgo el logro de la acción estratégica de "desarrollar procesos de organización" de las comunidades.

48 Un ejemplo de esta situación se presentó con la meta del programa "Avancemos", que fue definida para un grupo poblacional con características específicas, y que no se modificó en el PND cuando se amplió la población objetivo del programa. Esto provocó que el reporte de ejecución se basara en un criterio distinto a la meta inicial. La cantidad global de beneficiarios que se incorporaron a "Avancemos" durante el 2007 incluyó personas de mayor edad y características socioeconómicas más amplias que las definidas para cuantificar la meta original (CGR, 2008a).

49 Según Mideplan, al término del 2008 un porcentaje de ejecución de las metas igual o superior a un 50% se consideraba satisfactorio (Mideplan, 2008b).

50 El nivel de avance de la meta ha sido de 2 construcciones de 66 programadas, 2 ampliaciones de 149 y 9 reparaciones de 396. La meta se rebajó a 24 construcciones, 15 ampliaciones y 54 reparaciones.

51 La consulta se realizó bajo la metodología de juicio grupal ponderado, el día 22 de julio del 2009, con representantes del Viceministerio de Desarrollo Social, el IMAS, el Ministerio de Salud, especialistas y personas que ocuparon puestos de dirección en el sector social en distintos momentos del último decenio.

52 El autor compara nueve indicadores de salud: gasto per cápita en salud, tasa de mortalidad infantil y en menores de 5 años, tasa de mortalidad materna, acceso a agua potable y saneamiento, camas de hospital, habitantes por médicos y esperanza de vida al nacer (Mesa-Lago, 2009).

53 Pueden ser personas indigentes de núcleos familiares que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, las cuales son cubiertas de manera solidaria por el Estado. También están sectores que, teniendo capacidad, se afilian en coyunturas específicas para tener los beneficios, como es el caso de algunos extranjeros.

54 El personal técnico y auxiliar creció un 13%, en contraste con solo un 1,3% de profesionales en Medicina. Esto se considera positivo, pues la relación de médico por enfermero era de 2,8 en 2005 (la cuarta más alta en diez países) y bajó a 1,7 en 2007 (CCSS, 2008d).

55 Estos últimos han sido asignados especialmente a los programas de expansión de la cobertura y la recaudación, así como de reducción de la morosidad, mediante el aumento de los inspectores (E: Doryan, 2009).

56 La estimación de la deuda estatal hecha por la CCSS era mayor que la del Ministerio de Hacienda, y la Contraloría fijó la metodología de pago basada en la población efectiva beneficiaria (registrada), ajustando el principal al IPC anual. La CCSS firmó los convenios aceptando una suma menor a su propio estimado, porque consideró que corría el riesgo de perderlo todo (E: López, 2009).

57 El interés fijado al primer convenio, entre el momento de la firma y la entrega del título, equivalió a una tasa real (ajustada a la inflación) de 2,55%, mientras que la del segundo fue de 4,85% (CCSS, 2009c).

58 De prestación definida, capitalización parcial colectiva y administración por la CCSS.

59 Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP), de capitalización plena individual, contribución definida, prestación incierta y administración por varias operadoras.

60 Se refiere a personas solas mayores de 65 años o inválidas, cónyuges o compañeras del jefe del hogar, madres solas

inválidas o con hijos menores o inválidos, hijas e indigentes.

61 Hipótesis de ingresos extraordinarios provenientes de la Ley de Protección al Trabajador, que en su artículo 78 establece una contribución al régimen del 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado.

62 Aunque a mediano y largo plazo los inmigrantes podrían contribuir al financiamiento de la seguridad social.

