

Equidad e integración social en el 2008

El capítulo 2 del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* evalúa el año 2008 a la luz de las tendencias de mediano y largo plazo en materia de equidad e integración social. Sin embargo, ese año fue 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. En la primera parte del año se vivieron 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 un nuevo y más violento *shock* externo, la crisis económica internacional. Desafortunadamente, esto ocurrió después de la realización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (julio de 2008), principal fuente de información sobre los asuntos bajo análisis.

Balance general

Durante el 2008, y con una perspectiva de largo plazo, Costa Rica 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, a través de políticas universales y programas sociales selectivos como el régimen no contributivo de pensiones, becas, comedores escolares y “Avancemos”. A futuro, la ISP puede jugar un papel importante de protección de los sectores más vulnerables ante las nuevas y adversas condiciones.

Inversión social pública es clave para proteger a los sectores más vulnerables ante nuevas y adversas condiciones.

Pese a estos esfuerzos, aún hay áreas críticas (cuadro 1). En materia de salud requiere atención la 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; este resultado pone 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 como las listas de espera -y las deficiencias asociadas a ellas- 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.

Se requiere más empeño para mejorar cobertura educativa.

Un tema preocupante es el relacionado con la aspiración de contar con un entorno de seguridad 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.

Fuerte deterioro en tasa de homicidios.

En materia de ingresos, se observó una reducción en el ingreso promedio de los hogares, un bajo crecimiento en el ingreso de los ocupados y una caída del salario mínimo. Los ocupados que reciben menos del salario mínimo *minimorum* representan el 33,5% de la fuerza laboral.

En cuanto al empleo, se desaceleró el ritmo de generación de nuevas plazas de trabajo (que solo creció un 1,7%) y se perdieron puestos sobre todo en los sectores informal y agrícola.

Baja ingreso promedio de hogares y aumenta vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres.

Los datos del 2008 dan cuenta de un retroceso en la tendencia hacia la reducción de la pobreza observada en los últimos tres años. Además volvió a aumentar la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres, situación preocupante en un contexto de desaceleración económica. En cuanto a la desigualdad de ingresos y 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, que la aleja de los países desarrollados y la acerca a las naciones latinoamericanas, que como promedio regional ostentan los peores índices de concentración de la riqueza en todo el mundo.

Cuadro 1 (página 86 del Informe)

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño, según nivel. 2008

Nivel ^{a/}	Desempeño del 2008 con respecto a la tendencia ^{b/}		
	Mejora	Sin cambios ^{c/}	Desmejora
Alto	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad infantil Cobertura de la seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> Esperanza de vida 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de desempleo abierto Incidencia de la pobreza
Medio	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a Internet Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado Inversión social pública real 	<ul style="list-style-type: none"> Años de escolaridad de la población en edad activa Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo Coeficiente de Gini 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de homicidios
Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más Tasa neta de participación femenina en el mercado de trabajo 		<ul style="list-style-type: none"> Salario mínimo real por hora

Tipo de resultado: ■ Muy bueno ■ Bueno ■ Intermedio ■ Malo ■ Muy malo

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

b/ 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.

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

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Entre los indicadores que exhibieron mejoras significativas con respecto a las tendencias de los últimos diecisiete años están: la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el seguro de salud de la CCSS (66,5%), en especial la PEA no asalariada (62,1%); la esperanza de vida al nacer (79,2 años) y la tasa de mortalidad infantil, que luego de haber mostrado un leve deterioro en el 2007 (de 9,7 a 10,0 por mil nacidos vivos), volvió a recuperarse y se ubicó en 8,95 por mil en el 2008.

Disminuye tasa de mortalidad infantil.

Aumenta la mortalidad materna.

Baja la deserción en secundaria

En el 2008 un total de 3.084 estudiantes menos fue expulsado de la secundaria, luego de la tendencia creciente que mantuvo este indicador entre 2004 y 2006. La tasa de deserción disminuyó de 12,9% en 2007 a 12,1%, aunque siguió siendo superior a las cifras reportadas en el período 1995-2008, como la de 2003, que fue el año en que se logró la menor tasa: 10,4%. El programa de transferencias monetarias condicionadas "Avancemos" y diversas estrategias de retención figuran como los principales factores que explican estos resultados.

Programa "Avancemos" y diversas estrategias de retención explican baja de la deserción en secundaria.

Costa Rica más insegura

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 de mujeres muertas por razones de género, cuya cantidad (32) es la más alta del último lustro, superando incluso al 2005, que fue uno de los años más violentos.

32 mujeres muertas por razones de género. Cifra más alta del último lustro.

La Encuesta de Hogares (EHPM) del 2008 incluyó un módulo sobre victimización, el cual es comparable con un módulo previo que se aplicó en 1997. Los resultados muestran que en 1997 un 15% de los hogares del país reportó al menos un evento de victimización, cifra que se duplicó once años después, pues ascendió a 28% en el 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. En una cuarta parte de los casos reportados estuvo presente la agresión, que ocurre sobre todo en los robos o asaltos fuera de la vivienda, en las víctimas de robo de carro y en las víctimas de intento de robo. Solo un 23% de los casos es denunciado ante las autoridades.

Mitad de hogares víctimas de algún delito pertenece a los dos quintiles de mayores ingresos.

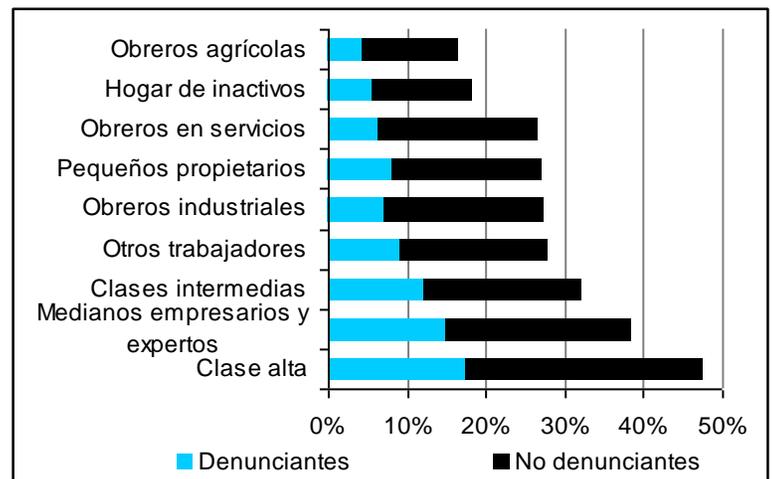
La victimización ocurre principalmente en las regiones Huetar Atlántica y Central. Del total de eventos, el 70% se concentra en esta última, y corresponde sobre todo al robo fuera de la vivienda. La tasa de victimización crece conforme aumenta el nivel de ingreso de los hogares: mientras en el primer quintil el 20,3% de los hogares fue víctima de algún delito en el 2008, en el quinto quintil esa proporción fue de 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 1, al desagregar la tasa de victimización de los hogares por clases sociales, 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.

Deterioro en 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. A su vez, el ingreso per cápita promedio de los hogares (promedio de ingresos per cápita) decreció en -0,8%, aunque siguió siendo uno de los más altos del período 1990-2008.

Gráfico 1 (página 93 del Informe)
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 consúltese el capítulo 6 del Informe.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* con datos de las EHPM del INEC.

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.

Prevalece la desigualdad en la distribución del ingreso

El *Informe Estado de la Nación* realiza un monitoreo permanente de la desigualdad, no solo la determinada por el ingreso (medida por el coeficiente de Gini), sino también aquella asociada a factores como lugar de nacimiento, género u origen étnico; sobre esa base, ha llamado la atención acerca del incremento que ha mostrado ese indicador en la última década. Costa Rica ha pasado de una situación en que se acercaba más a la desigualdad de las naciones desarrolladas, a una más próxima a la del resto de Latinoamérica (aunque siempre menor).

Esta situación se mantuvo en el 2008. Si bien 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). 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.

Por regiones, el análisis identifica a la Central como la más desigual y a la Huetar Atlántica como la menos desigual.

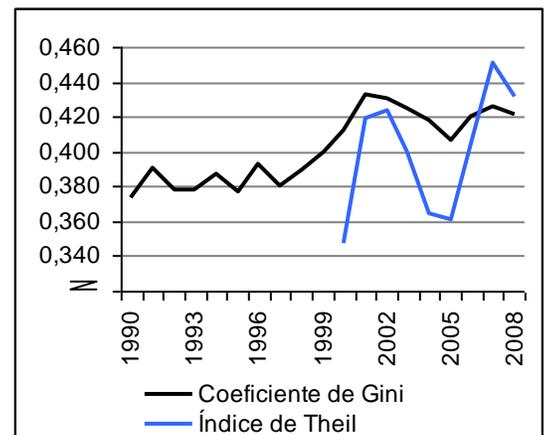
La caída en los ingresos promedio reales por deciles de ingreso no fue generalizada. En los dos primeros más bien se produjo un incremento real (4,6% y 7,7% respectivamente); también hubo aumentos en el cuarto y el noveno decil, pero todos los demás experimentaron reducciones, incluyendo el décimo decil, en el que la contracción fue de -1,3%.

La evolución del índice de Theil, que mide la desigualdad de los salarios, constata el aumento en la desigualdad en la distribución para el período 1990-2008, con un fortalecimiento en la tendencia de aumento a partir del año 2005 (gráfico 2). Los datos del 2008 muestran 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. En el 2008 las categorías que más contribuyeron a que se acentuaran las inequidades salariales 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.

Sube la pobreza

Luego de que en el 2007 se rompiera con trece años de estancamiento en la pobreza, y se produjera una reducción significativa de este fenómeno (a 16,7%), en el 2008 la incidencia aumentó en un punto porcentual (a 17,7%), aunque sin llegar a los niveles previos (gráfico 3). Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuya incidencia en los hogares aumentó a 3,5%, luego de una fuerte caída en

Gráfico 2 (página 102 del Informe)
Coeficiente de Gini e índice de Theil

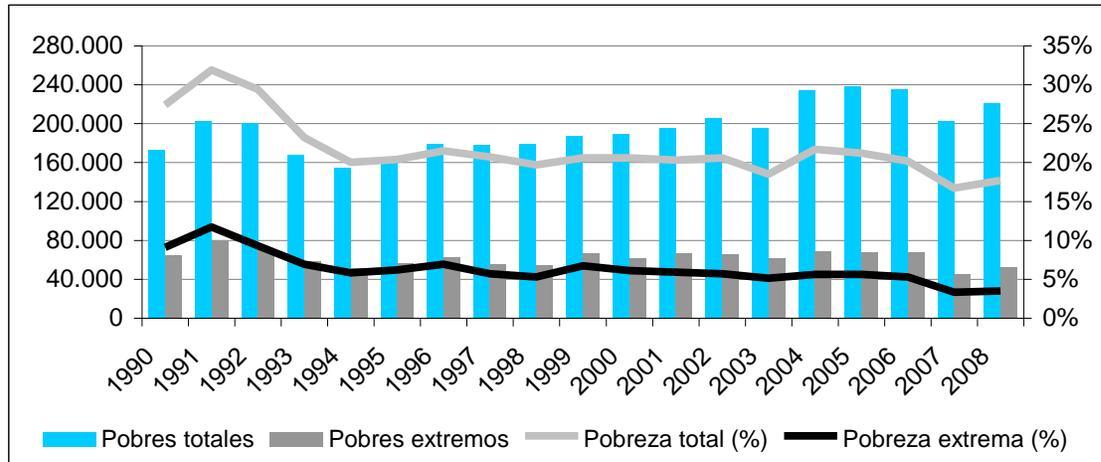


Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de las EHPM, INEC.

En 2008 se registraron 19.000 hogares en situación de pobreza y poco más de 7.000 en pobreza extrema.

el 2007, cuando se redujo a 3,3% tras haber estado estancada desde 1994 en alrededor del 6%. En el 2008 el número de hogares en situación de pobreza aumentó en casi 19.000 y en pobreza extrema el incremento fue de poco más de 7.000 hogares.

Gráfico 3 (página 107 del Informe)
Incidencia de la pobreza en los hogares



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con base en las EHPM, INEC.

Por regiones, la pobreza total aumentó en todas excepto la Huetar Norte, donde se registró una nueva e importante reducción. Los mayores aumentos se dieron en la Pacífico Central (4,9 puntos porcentuales) y en la Huetar Atlántica (4,5 puntos porcentuales). Estos resultados provocan un “emparejamiento” en la incidencia de la pobreza total en cuatro regiones: Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica, con incidencias de alrededor del 25%, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, cuando los niveles de pobreza eran mayores en las regiones Chorotega y Brunca.

El aumento de la pobreza en las regiones periféricas tiene que ver con la dinámica del mercado de trabajo, pues estas regiones (salvo la Huetar Norte) son afectadas por niveles mayores de desempleo y subempleo, así como por la inserción en ocupaciones de baja productividad y en los sectores informal y agropecuario, factores determinantes en la incidencia de la pobreza.

En términos de vulnerabilidad a la pobreza, en 2008 la proporción de hogares en esa situación permaneció invariable con respecto a 2007, en 13,1%. Este porcentaje es el tercero más alto desde el año 2000, lo cual sugiere que, si bien los ingresos de muchos hogares superaron la línea de pobreza, estos no los alejaron significativamente de ella, lo que los mantuvo como hogares vulnerables. Esta apreciación se confirma con el 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. En el 2008 este indicador asumió un valor de 0,813, el segundo más alto del período 1990-2008, solamente superado por 1991 (0,814).

Pensiones no contributivas y “Avancemos” continúan reduciendo la pobreza

El Informe Estado de la Nación ha dado seguimiento al impacto de algunos programas sociales selectivos, mediante la comparación de las situaciones “sin beneficio-con beneficio”. Uno de los programas analizados es el régimen no contributivo de pensiones (RNC), que en el 2008 tuvo un notable impacto en la reducción de la pobreza: -1,9 puntos porcentuales en la pobreza total y -2,0 puntos en la pobreza extrema, resultados similares a los obtenidos en 2007.

Las pensiones del RNC son un programa altamente focalizado, aunque no libre de filtraciones: entre un 10,8% y un 14,1% de los aportes entregados en los últimos tres años correspondió a hogares de los deciles sexto a décimo. Un 17% de los beneficiarios 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.

Régimen no contributivo de pensiones y programa “Avancemos” impactan en reducción de la pobreza.

El otro programa que impacta la pobreza, aunque en menor medida, es “Avancemos”. Esta iniciativa no tiene como objetivo principal reducir la pobreza, sino ayudar a los hogares 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. El efecto de “Avancemos” en el 2008 fue una reducción de 0,5 puntos porcentuales en la pobreza total y de 0,4 puntos en la pobreza extrema. El impacto es mayor que el logrado en 2007, debido principalmente al aumento en el número de estudiantes becados, pero no al monto de las becas/transferencias, que se mantuvo igual en los dos años

Desigualdades de acceso al empleo

Reiteradamente el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el desarrollo del país no es homogéneo y presenta notables desigualdades territoriales y de género que, lejos de haberse superado, se mantienen. En la decimoquinta edición se analiza el acceso al empleo por región de residencia y se profundiza, además, en el empleo femenino. Según la EHPM del 2008, 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.

Aumenta población ocupada en 32.000 personas con respecto a 2007.

Regiones Central y Huetar Norte con mejores indicadores.

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 comparación con 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 con 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 empleo. Por el contrario, se observan deterioros importantes en la Brunca, la Pacífico Central y la Huetar Atlántica. Esta última destaca por sus 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.

Más mujeres en el mercado laboral

En los últimos veinte años se ha dado un crecimiento sostenido de la participación femenina en el mercado laboral: la tasa neta pasó de 30,3% en 1990 a 41,7% en 2008, el valor más alto hasta la fecha. En contraste, la participación masculina ha mantenido una relativa estabilidad en torno al 74%. Como se mencionó anteriormente, 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 cuatrienio 2004-2007 el promedio de nuevos puestos de trabajo fue de 71.000 (46% mujeres), como resultado del notable crecimiento experimentado por la economía.

De los 52.000 empleos generados en promedio por año, el 46% fueron ocupados por mujeres

Sin embargo, este crecimiento ha sido acompañado por incrementos en el desempleo y el subempleo. Las mujeres son las más afectadas por estos problemas, 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 registró en esas mismas tasas en el último trienio (2006-2008).

El aumento del empleo femenino ha sido acompañado de mayor desempleo y subutilización entre las mujeres.

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 explica 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 en que estos se benefician más en las fases expansivas.

En el 2008, de las 32.000 nuevas plazas, 25.000 fueron para mujeres (78,3%). Un análisis de este resultado señala que buena parte de los puestos correspondió a mujeres calificadas, lo que dio lugar a un aumento de la ocupación en este grupo (reducción en el desempleo), principalmente en actividades formales.

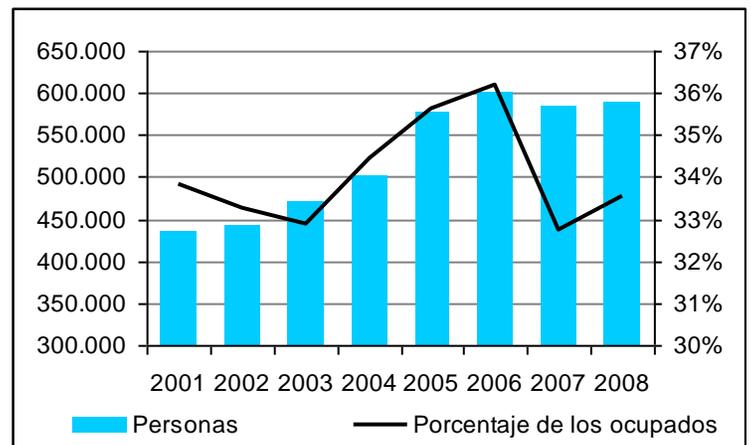
Significativo grupo de ocupados que reciben menos del salario mínimo

El Decimoquinto Informe incluye un perfil de los ocupados que recibieron menos del salario mínimo *minimorum* (SMM) por hora en el período 2001-2008. Su porcentaje es muy elevado, pues prácticamente uno de cada tres ocupados está en esa situación. En 2008 este grupo representó un 33,5% del total, lo que en términos absolutos equivale a 588.796 personas (gráfico 4).

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 indica que los ocupados que reciben menos del SMM 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

Gráfico 4 (página 112 del Informe)
Ocupados que perciben menos del salario mínimo *minimorum*
(total y como porcentaje del total de ocupados)



Fuente: Decimoquinto Informe Estado de la Nación, con datos de las EHPM, INEC.

Ocupados que reciben menos del salario mínimo son jóvenes y adultos mayores con bajos niveles de educación.

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. 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.

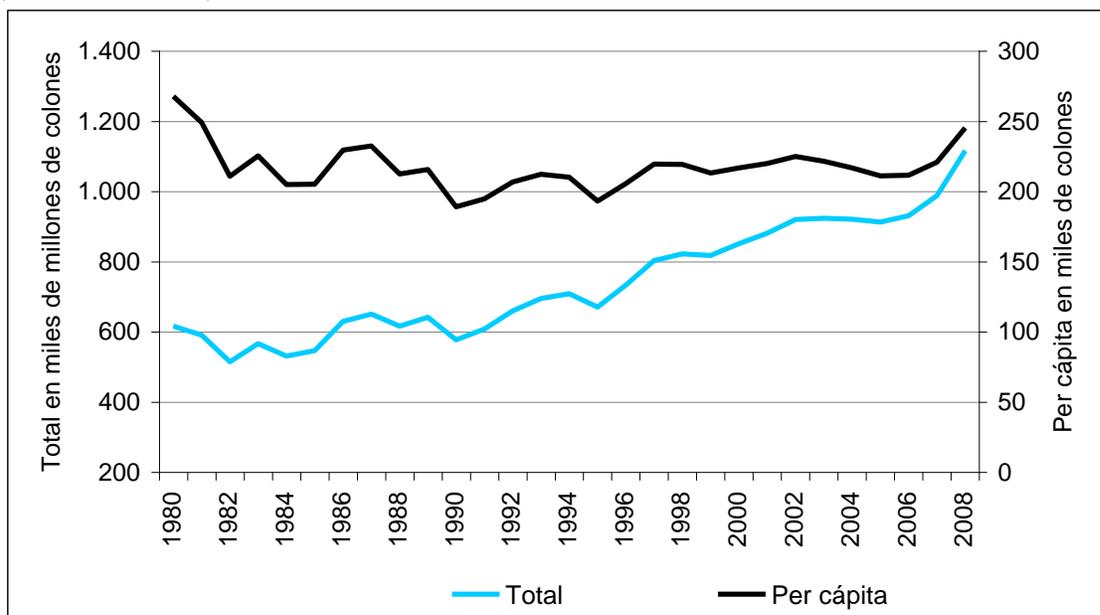
Inversión social crece, pese a caída del PIB

Durante el 2008 se aceleró el repunte de la inversión social pública (ISP) observado en la segunda mitad del 2006, tras el cambio de Administración. En los tres últimos años la ISP real ha crecido en 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.

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 el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 se ha reducido a tan solo un 8%, aunque es evidente que por casi tres décadas el país ha estado invirtiendo por debajo de las magnitudes que había alcanzado a finales del decenio de los setenta e inicios de los ochenta (gráfico 5) y ciertamente por debajo de las magnitudes que se esperarían según la tendencia histórica del indicador.

Pese a su aumento, la inversión social aún está por debajo de las magnitudes alcanzadas a finales de los años setenta.

Gráfico 5 (página 114 del Informe)
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: Decimoquinto Informe Estado de la Nación.

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 registrada en ese lapso. Fue en ese contexto que se incrementó 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.

Gasto del Gobierno Central fue creciente en los últimos tres años, pero la tendencia puede revertirse en 2009 y 2010, cuando la recaudación tributaria se contraiga.

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

Para el Decimoquinto 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 frágil cuando la economía se desacelera y, en tercer lugar, que los sectores dependientes de las transferencias, como los de protección social, son los más vulnerables.

Retos de los programas sociales selectivos en el nuevo contexto

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. En esta edición, el *Informe Estado de la Nación* trata de responder dos preguntas: ¿qué características e impacto real están teniendo estos programas en la población pobre? y ¿cuáles de ellos pueden ser especialmente importantes para proteger a los sectores más vulnerables en un contexto de menor crecimiento?

El análisis arrojó varias conclusiones interesantes. En primer lugar, que es necesario mejorar la cobertura en términos de impacto en la población pobre. En segundo lugar, que estos programas 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 adoptar 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.

Urge que programas sociales adopten una visión más “proactiva” para cubrir a la población pobre.

En tercer lugar, hay programas que pueden jugar un papel clave para proteger a poblaciones 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.

Por último, es notable la ausencia, en las políticas selectivas del país, de programas de apoyo a microempresarios 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 receptor de ingresos, o por caídas de sus ingresos reales.

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

A tres años del actual período gubernamental, el balance sobre el cumplimiento de las metas del “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón” muestra resultados parciales, según los informes del Ministerio de Planificación (Mideplan) y la Contraloría General de la República (CGR). El último informe de 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, reconoce 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 al 8% del PIB de la dotación de recursos para la educación. 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; también señala deficiencias en la evaluación de esas metas por parte de las instituciones del sector social, entre las que sobresalen la falta de verificación de campo y la práctica de “ajustar metas”.

En materia de institucionalidad y coordinación del sector social en el 2008 no se reportaron avances significativos. Sobre este tema, el Decimoquinto Informe ofrece el resultado de una consulta realizada a representantes de distintos sectores (institucionales, políticos y académicos), con el propósito de identificar consensos acerca de los elementos que se consideran clave para dar sostenibilidad a una estrategia de combate a la pobreza (los hallazgos obtenidos se resumen en el cuadro 2.20, página 127 del Informe). 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 señalados como los de más alta prioridad, son al mismo tiempo los más difíciles de alcanzar.

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 subsidio. 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”, que permite mejorar las condiciones de infraestructura de los asentamientos consolidados, es decir, asentamientos precarios e irregulares (no reconocidos por las municipalidades).

Crece en 17% la inversión para financiamiento de bonos de vivienda.

Por otro lado, 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 de interés entre mayo y diciembre redujo el acceso al crédito y afectó

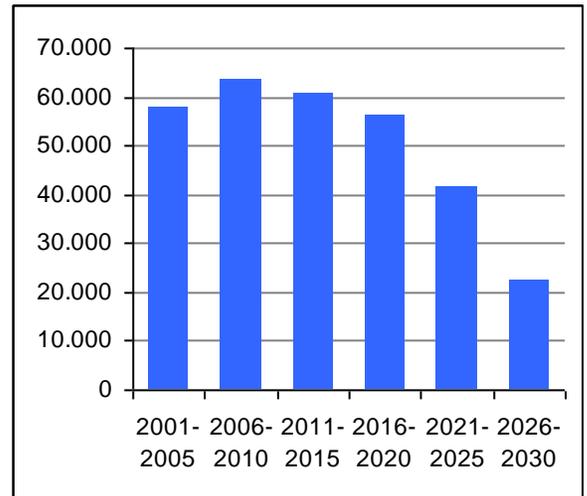
especialmente el ingreso de los hogares que habían adquirido deudas con tasas bajas a principios del año.

Alta demanda de vivienda en la GAM

El Decimoquinto Informe incluye los hallazgos de un estudio que estima la demanda potencial de vivienda en la Gran Área Metropolitana (GAM) al año 2030. Los patrones de desarrollo de viviendas en baja densidad (uno o dos pisos), 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. Esta situación ha sido especialmente problemática en las zonas donde se concentra la vivienda social, al sur y noreste de San José, así como al sur de Heredia. Se ha demostrado que la construcción de 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.

La demanda acumulada durante el período 2001-2030 se estima en alrededor de 301.700 nuevas viviendas para toda la GAM (gráfico 6). 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 (cerca del 58%) se estaría presentando en los cantones de Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela.

Gráfico 6 (página 96 del Informe)
Demanda potencial de vivienda acumulada en GAM, por quinquenio. 2001-2030



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

Desamparados, San José, Alajuelita y Alajuela con mayor demanda de viviendas.

Desafíos de la seguridad social costarricense en el contexto actual

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, para este Informe se elaboró un aporte especial sobre los desafíos que tiene ante sí ese sistema en el actual contexto nacional e internacional. Se buscó 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.

Estudio especial sobre grado de preparación del sistema de seguridad social en un entorno de bajo crecimiento económico.

Cuando se compara con el resto de América Latina, el sistema de seguridad social costarricense muestra 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. 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. El grado de universalización es muy bajo en dos tercios de las naciones latinoamericanas, pero Costa Rica tiene la mayor cobertura de la población total en el seguro de salud de la CCSS, cercana al 88,8% en el 2008.

Sistema de salud

El seguro de enfermedad y maternidad (SEM) de la CCSS tiene como fortaleza el grado de solidaridad social que presenta. El carácter universal del sistema es uno de los rasgos más relevantes, por cuanto la atención de salud integrada se otorga legalmente por igual a asegurados contributivos y no contributivos. En el resto de 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. El SEM además fue pionero en proveer un paquete integral de servicios de salud a todos sus usuarios (contributivos y no contributivos), y es uno de los dos únicos sistemas latinoamericanos que lo ofrecen.

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.

No obstante estos logros, 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 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 de género y retos que impone a la sostenibilidad del sistema el proceso de transición demográfica.

Seguridad social debe poner atención a la calidad de las prestaciones, eficiencia administrativa y retos derivados de la transición demográfica.

Sistema de pensiones

El sistema costarricense de pensiones cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM) y es uno de los cinco más integrados de la región, lo cual ayuda a abaratar los costos y tener una política comprensiva. Su esquema mixto es único en Latinoamérica porque todos sus afiliados, obligatoriamente, están tanto en el primer pilar, que paga la pensión fundamental, como en el segundo pilar, que abona la pensión complementaria. Otra fortaleza es que una sola Superintendencia de Pensiones (Supen) vigila todo el sistema y tiene amplios poderes para ejecutar sus decisiones. También se destaca por tener una alta cobertura, que se debe en parte a las características del mercado laboral, que muestra un alto porcentaje de empleo formal.

Pese a estas ventajas, el IVM presenta 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 desafiliación, los problemas de filtraciones en las pensiones no contributivas, la persistencia de brechas de género y la sostenibilidad financiera del régimen.

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 de manera uniforme 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. Hay diferencias en el cambio en la natalidad y en los niveles promedio de fecundidad por regiones.

Más nacimientos en las regiones periféricas, que en el centro del país.

Si bien la migración internacional ha sido un componente del crecimiento de la población costarricense, la migración interna es la que explica buena parte de los cambios en las regiones y subregiones. La región Central sigue recibiendo la mayor proporción de migrantes internos. Según las EHPM, 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. La migración interna y extranjera ha tenido un efecto importante en el crecimiento poblacional de las regiones Huetar Norte, Pacífico Central y Huetar Atlántica.

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).

Diferencias espaciales en mortalidad infantil requieren atención

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. 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.

No obstante estos logros, cuando se analizan los datos a nivel cantonal algunos problemas siguen manifestándose. En primer lugar, en los últimos 37 años se ha dado 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. Entre los diez cantones que presentaron las TMI más altas en el 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. 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.

Tasas de mortalidad infantil más altas en zonas Atlántica, Pacífico Norte y Sur.