

CAPÍTULO II.

LOS DESAFÍOS DEL SECTOR SOCIAL: UNA OPORTUNIDAD IMPOSTERGABLE

En atención a las facultades establecidas en el artículo 184 de la Constitución Política y en el artículo 32 de su Ley Orgánica, la Contraloría General de la República desarrolla el presente artículo de Opiniones y Sugestiones, donde se enfatiza en la existencia de una oportunidad imposterable que tiene el país, de cara a los desafíos del sector social.

Resulta claro que los recursos públicos y la gestión de la políticas públicas ejecutadas por el sector social están inmersas dentro de la Hacienda Pública, objeto de control y vigilancia de este Órgano Contralor, por lo que se plantea la presente opinión y sugestión, como parte de una aspiración institucional por incrementar la eficiencia y la eficacia en la gestión pública para mejorar la satisfacción del interés colectivo, aspecto ligado con el primer objetivo del Plan Estratégico Institucional 2013-2020.

Dentro del presente contexto, se entiende por inversión social³⁰ aquellos recursos dirigidos a la satisfacción de necesidades de hogares e individuos que se asocian, principalmente, con la ejecución de políticas públicas, sean de tipo universal o selectivo, en los subsectores de educación, protección social y salud. Al respecto, Costa Rica se ha planteado y comprometido, tanto a nivel nacional como internacional, a cumplir con indicadores y acciones de política pública relacionados con el sector social

Es importante dimensionar que para el año 2017 el Gobierno General³¹ destinó a inversión social ₡1 384 203 millones, equivalente al 20,7% del

Producto Interno Bruto (PIB), el cual comparado con el monto girado en el 2011 (₡914 243 millones), reflejó - en términos nominales – un crecimiento anual promedio de 8,50%.

Asimismo, específicamente a nivel del Gobierno Central³², el aporte para este concepto ese mismo año fue de ₡826 778 millones (12,4% el PIB), lo que equivale a un crecimiento anual promedio nominal del 9,09% con respecto al año 2011, que fue de ₡509 053 millones. Ahora bien, cabe analizar si esta inversión se ha traducido en los logros o resultados esperados en el bienestar y desarrollo de la población costarricense.

En esta línea, la presente Opinión y Sugestión tiene como objetivo plantear una visión del sector social y sus desafíos, dentro del marco específico de los subsectores educación, salud y protección social, para brindar elementos de juicio que coadyuven a la toma de decisiones de control político de la Asamblea Legislativa en aspectos relacionados con la gestión y el uso de recursos de la Hacienda Pública en esta materia. Cabe indicar que, en lo que respecta al subsector educación, el análisis aquí desarrollado no contempla a las Universidades Públicas, puesto que, sobre dicha temática este Órgano Contralor recientemente emitió el documento denominado “Desafíos en la creación de valor público de las Universidades Estatales”.

instituciones de educación superior universitaria estatal, esto según el clasificador institucional del gasto.

³² Para efectos del presente análisis, se entiende por Gobierno Central la agrupación de las instituciones que integran al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, y el Tribunal Supremo de Elecciones

Así las cosas, se exponen de seguido temas relativos a los subsectores: **salud** (La gestión en salud: responsabilidad compartida con cobertura universal y solidaria), **protección social** (La protección social en un sistema disperso), y, **educación** (Oportunidades para incrementar la eficiencia en el subsector educativo) y finalmente, un acápite de “Consideraciones finales y recomendaciones”.

1 Los desafíos del sector social

La satisfacción del bienestar colectivo es el centro de actuación de la acción gubernamental y pública en general. Por ello, la gestión pública posee plena vinculación con el desarrollo humano, entendido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como un proceso de ampliación de las oportunidades de los individuos, entre las que destacan una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente.

Asimismo, el desarrollo humano debe ser sostenible, es decir, la expansión de esas capacidades fundamentales en las generaciones actuales deber darse sin comprometer la capacidad de generar nuevas oportunidades para las futuras generaciones. Por ello, resulta comprensible que el desarrollo humano no resulte ser un compromiso exclusivo del gobierno o de un sector del mismo, sino que es un conjunto complejo de interacciones de actores públicos y privados y de todos los sectores en conjunto, por lo cual también es un tema de gobernanza y de pactos sociales y económicos.

El reto de generar desarrollo y bienestar social “sin dejar nadie atrás” ha sido consigna de los organismos internacionales, y se ha plasmado en

³⁰ En términos presupuestarios este se denomina gasto social y es parte de las clasificaciones funcionales del gasto del sector público.

³¹ Para efectos del presente análisis, se entiende por Gobierno General la agrupación de las siguientes instituciones: Gobierno Central más Municipalidades, órganos desconcentrados, instituciones descentralizadas no empresariales, y las

los Objetivos de Desarrollo del Milenio (vigentes hasta 2015) y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contenidos en la Agenda 2030. Estos son el resultado de consensos entre naciones sobre los grandes retos mundiales y los caminos a seguir para su atención, con los cuales Costa Rica también se ha comprometido.

Dado lo anterior, esta Contraloría General ha identificado tres grandes áreas de desafíos en el sector social en general, tanto para cumplir con las metas globales, como para favorecer el desarrollo de la población, a saber: sostenibilidad, pertinencia y eficiencia de la inversión social. La “sostenibilidad de la inversión social” refiere, en este caso, a propiciar las condiciones necesarias para que se logre mantener y asegurar dicha inversión sin afectación de las variaciones del ciclo económico y político. Por su parte, la “pertinencia” está relacionada con alinear de manera oportuna las necesidades de la población actual, considerar las presiones de las futuras y el marco de los compromisos asumidos por el país. La “eficiencia”³³ implica la capacidad de hacer el máximo posible con lo que se tiene o visto de otra manera, emplear la menor cantidad de recursos en lo que se hace.

Siguiendo lo expuesto, se tiene que un primer desafío se vincula con la aspiración de que el país logre mantener y asegurar la inversión social en el tiempo. En este sentido, por una parte, se tiene que en Costa Rica los recursos destinados a educación están influenciados por el ciclo económico y están garantizados constitucionalmente. Por otra parte, los recursos destinados a salud tienden a un comportamiento ligado también al ciclo económico, con presiones de disminución en la masa cotizante y con expectativas en incrementos en costos. Mientras que las asignaciones a protección social varían tanto por ciclo económico como por gobierno de turno.

³³ De manera complementaria otro punto de vista de eficiencia fue abordado en la Memoria Anual de 2017 bajo la perspectiva ciudadana.

Un segundo desafío consiste en vincular de manera óptima la inversión social con las necesidades de la población actual y el logro de los compromisos que ha asumido el país, es decir, asignar los recursos con pertinencia. Aquí se encuentra la promoción de la igualdad y la equidad de género en el mercado laboral y en las tareas del hogar, lograr disminuir el desempleo de la población joven, erradicar la pobreza extrema, reducir la pobreza en todas sus mediciones, así como la reducción de las brechas territoriales existentes y la atención del cambio demográfico que enfrenta nuestro país³⁴.

Finalmente, un tercer desafío, radica en la necesidad de que la administración pública continúe con mejoras para garantizar el logro de los objetivos con los recursos disponibles, favoreciendo la eficiencia, la economía y la eficacia, a través de la gestión por resultados y el trabajo articulado entre las instituciones atinentes.

En esa línea, aunque en la Memoria anual del 2017 la Contraloría General dio señales de avance para diferentes servicios públicos, no obstante, se evidencia, más adelante en esta opinión y sugerión, que existen espacios de mejora en el logro de los resultados de la inversión pública social, sobre todo en el campo educativo y de protección social.

2 La inversión social en el país

Para comprender la estructura de la inversión social en Costa Rica es necesario desglosar dos agrupaciones institucionales. La primera de ellas es Gobierno Central, que incluye el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y órganos auxiliares como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

De segundo, se encuentra el grupo denominado Gobierno General, el cual incluye - además del Gobierno Central -, a las Municipalidades, órganos desconcentrados del Gobierno Central, como el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), y las instituciones descentralizadas no empresariales, entre ellas la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y las instituciones de educación superior universitaria estatal.

De esta manera, el aporte social- realizado por el Gobierno General – representó en promedio el 20,4% del Producto Interno Bruto (PIB) en el periodo 2011-2017, porcentaje superior a lo que reflejan otros países incorporados a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Por ejemplo, en el 2017 el país desembolsó el 20,7% del PIB, cifra inferior a lo mostrado por naciones como Francia (31,2%), Bélgica (28,9%) y Finlandia (28,7%), pero superior a lo reflejado por el promedio de países OCDE (20,1%) y de otros como Chile (10,9%), Suiza (16,1%), Estonia (18,0%) y Estados Unidos (18,9%), en ese mismo periodo³⁵.

Por su parte, la inversión social per cápita del Gobierno Central, tuvo una variación anual promedio de 7,74% en términos nominales en el periodo de análisis, pasando de ₡528 623,4 a ₡826 778,1. De manera complementaria para el año 2016, Costa Rica se ubicó en la posición 5 de los países de América Latina que tienen mayor aporte social per cápita del Gobierno Central – con un aporte de US\$ 1 176-, por debajo únicamente de Chile, Uruguay, Brasil y Argentina, con US\$2 387, US\$2 251, US\$1 631 y US\$1 469, respectivamente³⁶.

Bajo esa línea, en Costa Rica la mayor parte de la inversión social va dirigida a protección social, educación

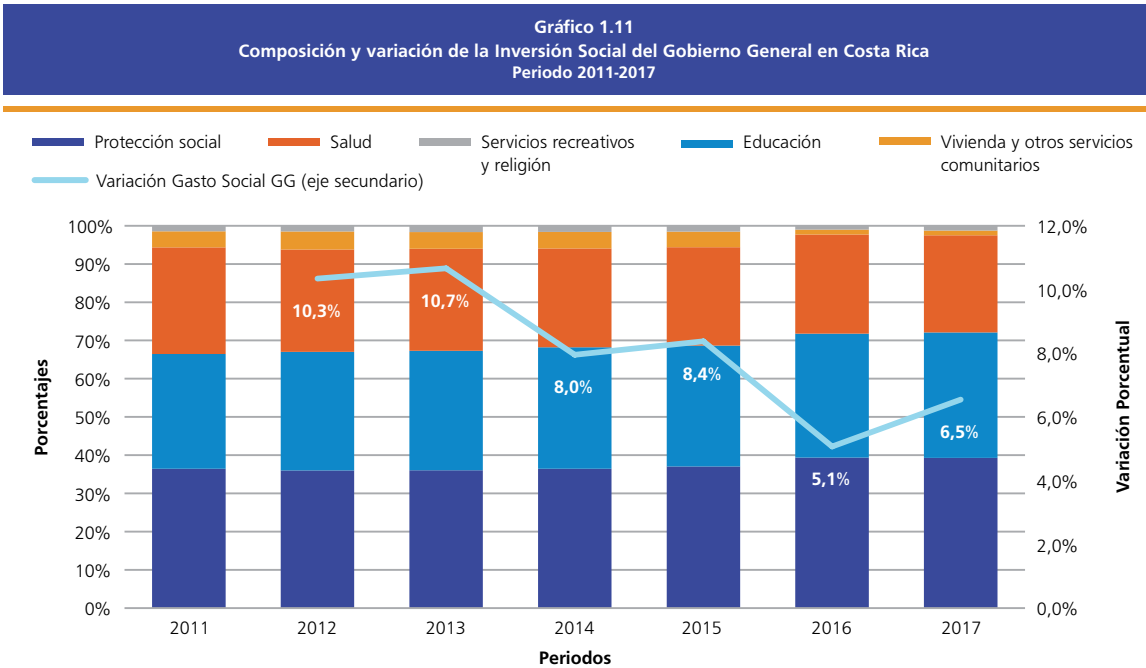
³⁵ OCDE. (2019). Social Expenditure Database (SOCX). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

³⁶ CEPAL. (2019). Panorama Social de América Latina 2018. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

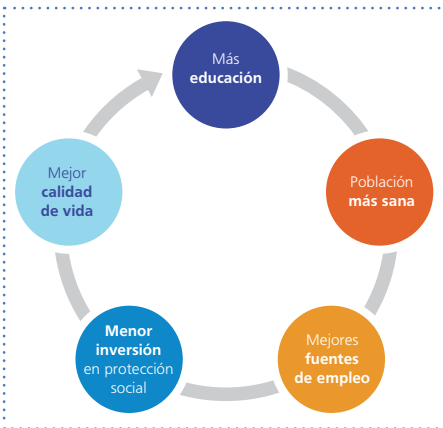
³⁴ DFOE-SAF-OS-001-2019 del 01 de abril de 2019.

y salud, de manera que para el año 2017, la suma de los recursos asignados a estos tres subsectores representó aproximadamente el 98,2% de la erogación en inversión social por parte del Gobierno Central y el 97,5% del total destinado por el Gobierno General. El 1,8% y 2,5% restantes corresponden a la inversión realizada en vivienda y otros servicios comunitarios, así como en servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión, respectivamente.

El siguiente gráfico muestra la distribución de la inversión social del Gobierno General para el periodo 2011-2017:



Fuente: Elaboración propia.



Con respecto a la erogación de los recursos es importante comprender que la relación de sus resultados están interrelacionados: una población con más y mejor educación tiene mejores resultados de aprendizaje, y es también una población más sana, pues tiene mejores hábitos alimenticios y sanitarios, y una menor prevalencia de enfermedades. En el largo plazo, esta población educada tiene acceso a la tecnología y a un mercado laboral con mejores condiciones, logra una mayor adquisición de bienes materiales que les facilitan una mejor calidad de vida, así como la posibilidad de invertir de igual manera en su futura generación, con lo cual, es menos probable que el Estado deba atender sus necesidades mediante la protección social.

Bajo esta premisa, y una concepción de desarrollo humano sostenible, en los siguientes apartados se profundiza en la situación actual de la inversión que realiza el país en salud, protección social y educación, a partir de los desafíos o retos mencionados previamente, así como las características de la institucionalidad que atiende cada subsector.

3 La gestión en salud: responsabilidad compartida con cobertura universal y solidaria

La salud representa un bien de interés público tutelado por el Estado. Costa Rica ha optado por un modelo de gestión basado en los principios de universalidad y solidaridad. En este subsector sobresalen dos actores fundamentales: el Ministerio de Salud como ente rector³⁷ técnico y político del Sistema Nacional de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), como ejecutor y administrador, pues es la institución encargada de la prestación de los servicios. No obstante, esa organización del subsector ha pasado por importantes reformas que han marcado su trayectoria y han definido su funcionamiento en la actualidad.

Desde el año 1927 se ha tenido como actor al Ministerio de Salud, y en 1941 con la creación de la CCSS, ésta comienza a tomar un rol importante en el sistema de salud nacional. En la década de los sesenta se da la universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) y la ampliación de la cobertura del Seguro por Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). En los años noventa, donde se realizó la última gran reforma en este subsector, se

³⁷ La Procuraduría General de la República define la rectoría de un sector como “la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales” (Dictamen No. C-130-2006 del 30 de marzo de 2006).

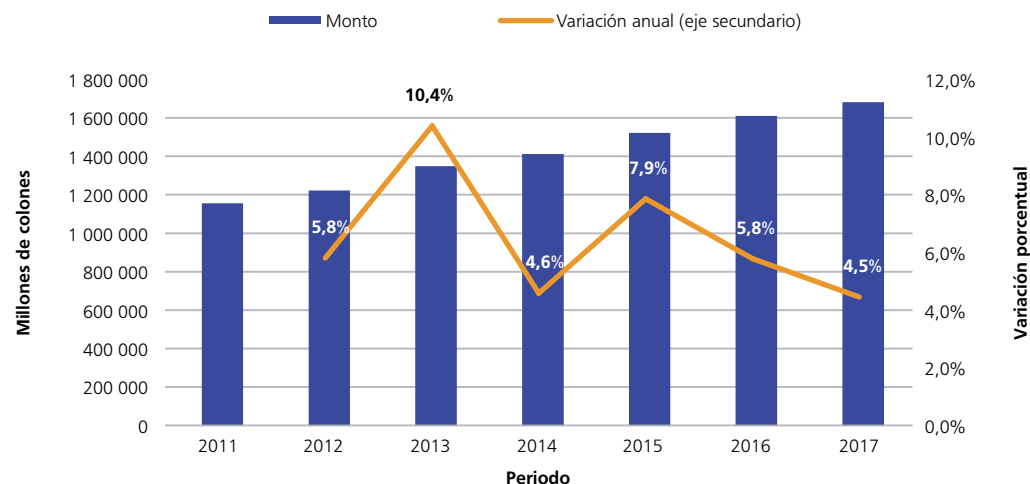
definió la rectoría a cargo del Ministerio de Salud y se le traspasó a la CCSS la ejecución de las actividades para la atención integral en la salud en 1993³⁸, desde el primer nivel de atención, mediante el establecimiento de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS).

Esta última reforma permitió mejoras en el servicio de salud y favoreció a que la población tuviera mayor acceso a los servicios relacionados, muestra de ello, es el aumento en la cobertura del seguro de salud, el cual, según datos de la CCSS, pasó del 93,7% (4 323 784 personas) en el año 2011 al 95,4% (4 719 152 personas) al 2017. También aumentó la cobertura de las inmunizaciones de niños menores de un año y hubo mejoras en indicadores relevantes, como el aumento en la esperanza de vida al nacer, la cual pasó de 79,3 años a 80,3 años en el mismo periodo.

En esta línea, también se reconocen esfuerzos recientes del subsector en el uso de sistemas de información, como es la creación e implementación del Expediente Digital Único en Salud (EDUS) en los centros de atención de la CCSS, el cual se concibió con el fin de que todo paciente contara con único repositorio digital de su información clínica, en todos niveles de atención³⁹.

Estos avances son producto de la inversión del Gobierno General realizada en esta materia, que para periodo 2011-2017, se ubicó entre un 5,2% y 5,4% del PIB. En este periodo creció en promedio un 6,5% anualmente, pasando de ₡1 155 663 millones a ₡1 682 530 millones, tal y como se detalla a continuación:

Gráfico 1.12
Variación de la Inversión en Salud del Gobierno General en Costa Rica
Periodo 2011-2017



Fuente: Elaboración propia.

El financiamiento del subsector proviene del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, así como otras leyes y convenios, entre las que destaca la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, en el caso Ministerio de Salud.

En cuanto a la CCSS, los recursos provienen de un sistema tripartito de financiamiento para los regímenes SEM e IVM, a partir de las cuotas de los trabajadores asegurados, los patronos y el Estado, según se estableció en su ley de creación. Lo cual implica que la inversión en el subsector esté correlacionada al crecimiento económico del país.

Para analizar en detalle la eficiencia técnica del subsector salud, este Órgano Contralor empleó un modelo denominado Análisis Envoltante de Datos (DEA, por sus siglas en inglés)⁴⁰, con el fin de comprobar si el nivel de inversión que realiza el país se refleja en mejores niveles de salud. El uso de bases de datos del Banco Mundial permitió la comparación de un panel balanceado para 78 países. Asimismo, se estableció dentro de dicho modelo, como insumo, la inversión destinada a salud como porcentaje del PIB promedio entre 2011 y 2014, y como productos, se incluyó la esperanza de vida al nacer, la cobertura de inmunizaciones de DPT⁴¹, la mortalidad infantil y la mortalidad materna para 2015.

³⁸ Ley N.º 7374.

³⁹ Informe DFOE-SOC-IF-07-2016 del 28 de julio, 2016.

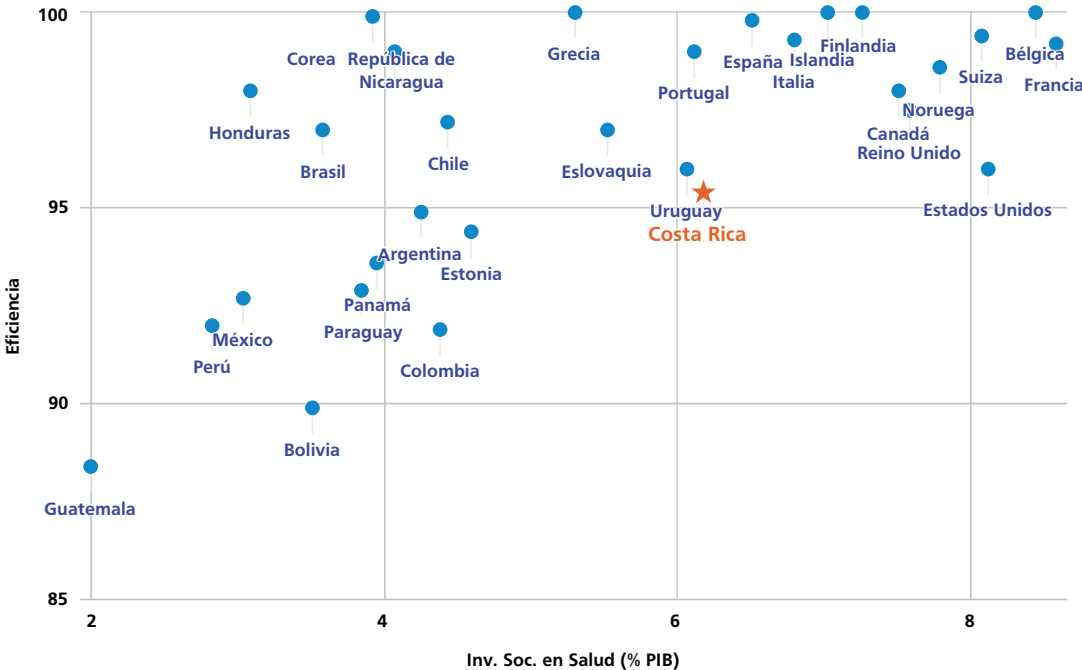
⁴⁰ El modelo DEA es una técnica de estimación de eficiencia basada en programación lineal. Busca estimar la eficiencia técnica entendida como la cantidad máxima de producción a partir de una cantidad determinada de insumos. Es principalmente útil en el sector público ya que no se cuenta con una función de producción bien definida, costos directamente observables y permite trabajar con múltiples insumos y productos.

⁴¹ Difteria, Tos ferina y Tétanos.

Bajo este contexto, luego de la aplicación de dicho modelo, se obtuvo un 95,4% de eficiencia⁴² promedio, porcentaje cercano al promedio de eficiencia de los países del panel, ubicado en un 96,0%.

En conclusión, bajo los insumos y productos aplicados en el modelo, señalados anteriormente, el país muestra niveles altos de eficiencia en relación con el monto invertido en salud y sus resultados. Sin embargo, se presenta el reto para el país, de mantener dichos niveles y potenciarlos.

Gráfico 1.13
Variación de la Inversión en Salud del Gobierno General en Costa Rica
Periodo 2011-2017



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la gestión y organización del subsector salud, el Órgano Contralor ha evidenciado que existen oportunidades de mejora, entre las cuales cabe destacar el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud; específicamente en el ejercicio de las funciones que le corresponden de dirección,

⁴² Las estimaciones del modelo hacen referencia a eficiencia técnica, entendida como la cantidad máxima de producción a partir de una cantidad determinada de insumos o, alternativamente, producir una producción determinada con el mínimo de insumo. Además, es relativa a las unidades que se usan de comparación, es decir añadir o eliminar países en este caso puede afectar la nota de eficiencia asignada.

planificación, coordinación y articulación del subsector⁴³.

Dentro de este contexto, esta Contraloría General considera que, un ejercicio adecuado de rectoría política y técnica por parte del Ministerio de Salud, incide positivamente dentro del subsector en temáticas de relevancia, como por ejemplo, en la definición de parámetros aceptables para la prestación de servicios de salud.

Dicho esto, la CCSS como entidad ejecutora también tiene una responsabilidad compartida en el funcionamiento del sistema de salud. En ese sentido, este Órgano Contralor ha determinado que no existe una efectiva articulación de las redes de servicios de salud y existe inequidad en su conformación, lo que repercute en la atención oportuna de los pacientes. El funcionamiento actual ha generado una saturación del segundo y tercer nivel de atención, al omitir la consulta en el primer nivel de atención, de menor costo y de carácter preventivo⁴⁴.

Como parte de la reforma de los años noventa, se estableció que esta labor de promoción de la salud y prevención de la enfermedad se debe llevar a cabo desde el primer nivel de atención, lo cual tampoco se ha abordado a cabalidad, pues a pesar de que se realizan esfuerzos en esas temáticas, estos no han resultado suficientes o con el alcance adecuado para la población⁴⁵.

Por ello, resulta de vital importancia que la CCSS oriente sus esfuerzos en fortalecer, desde el ámbito de su capacidad resolutoria y presupuestaria, el primer nivel de atención con el enfoque preventivo que se pretendió en la reforma, de manera que se coadyuve a mitigar las debilidades señaladas sobre el funcionamiento efectivo y eficiente de las redes

⁴³ Informe DFOE-SOC-IF-13-2012 del 20 de diciembre, 2012.

⁴⁴ Informe DFOE-SOC-IF-21-2016 del 22 de diciembre, 2016.

⁴⁵ Informe DFOE-SOC-IF-26-2015 del 21 de enero, 2016.

de servicios de salud, en coordinación con una rectoría activa del Ministerio de Salud.

Aunado a lo anterior, este Órgano Contralor ha determinado retos importantes para el país en materia de salud, vinculados con los cambios en el perfil demográfico y de salud, que implicarán mayores presiones en los recursos destinados a dichas temáticas. Al respecto, a manera de ejemplo cabe indicar que, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el 63,4% de las muertes registradas en el país durante el primer semestre de 2018, correspondió a personas mayores de 65 años. Además, las principales causas de muerte para dicho grupo, durante el año 2018, fueron las enfermedades cardiovasculares (31,8%), tumores (23,2%), enfermedades del sistema respiratorio (12,4%), y enfermedades del sistema digestivo (7,4%); como se aprecia, la mayoría corresponde a Enfermedades no Transmisibles. A su vez, cabe mencionar que, la estimación por parte de esta Contraloría General del efecto demográfico puro, muestra que hacia 2030 el gasto en salud⁴⁶ podría incrementarse un 86% en comparación a 2016⁴⁷.

Además, se ha determinado que persisten deficiencias en los servicios de hospitalización⁴⁸ que brinda la CCSS vinculadas con la falta de coordinación previa para realizar exámenes de diagnóstico, infraestructura y necesidad de especialistas médicos. También, inequidades en el servicio de consulta externa de las Áreas de Salud tipo 3 en cuanto a las especialidades que se ofrecen, los programas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud que se ejecutan, el plazo para otorgar citas con especialistas y necesidad de mejoras en la gestión de listas de espera⁴⁹.

⁴⁶ Considerando solamente los servicios de consulta externa y hospitalización.

⁴⁷ Informe DFOE-SAF-OS-00001-2019 del 4 de abril, 2019.

⁴⁸ Informe DFOE-SOC-IF-12-2017 del 07 de noviembre, 2017.

⁴⁹ Informe DFOE-SOC-IF-23-2018 del 11 de diciembre, 2018

Al respecto, en la Encuesta Nacional de Percepción de Servicios Públicos 2018⁵⁰ se encontró que el 66,6% de las personas entrevistadas, consideran que el tiempo que le dieron para la cita con un especialista de un hospital fue excesivo, y que aumenta conforme el nivel de especialidad. Aunado a ello, el 71,4% de las personas menciona que el servicio se ha mantenido o empeorado en los últimos años y 76,5% reveló haber incurrido en gastos para acceder a la atención médica privada.

En conclusión, es opinión de esta Contraloría General, que la inversión en salud, aun cuando muestra altos niveles de eficiencia (según el modelo aplicado), presenta importantes áreas de mejora en la atención de las necesidades de la población, actuales y venideras, así como en el trabajo articulado entre sus dos principales instituciones.

Además, a futuro se plantean importantes retos para que dicha inversión se mantenga y se potencie, por los aspectos señalados, tales como el cambio demográfico y el cambio en el perfil de salud, los cuales generarán aumentos en los costos de atención, y disminuciones en los aportes.

4 La protección social en un sistema disperso

El gobierno contribuye al desarrollo humano a través de coordinaciones y transferencias a poblaciones específicas, pues apunta a brindar las herramientas necesarias para que dicho grupo se desarrolle sostenidamente. Al respecto, sobresalen elementos importantes de la inversión en protección social del país, como son los programas sociales

selectivos (PSS)⁵¹ y las pensiones del Régimen no Contributivo (RNC)⁵².

La gestión de esos dos elementos evidencian resultados importantes para el país, en la disminución del porcentaje de la población que tiene un ingreso igual o inferior a la línea de pobreza, que pasó de 24,2% en el 2010 a 22,8% en el 2018; así como en los resultados en el Índice de Pobreza Multidimensional⁵³ (IPM), que reflejan una disminución del 30,9% de personas en condición de pobreza en el 2010 al 23,6% en el 2018, según información del INEC.

En esa línea, la implementación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza “Puente al Desarrollo” (EPD) 2015-2018, estrategia que se fundamenta en fortalecer la coordinación entre instituciones como: el IMAS, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), ha contribuido a combatir la pobreza y reducir las desigualdades a través de la eliminación de las filtraciones de recursos y las duplicidades⁵⁴.

⁵¹ Iniciativas planteadas por el Estado e instituciones (a través de un programa en específico), dirigidos a poblaciones específicas de acuerdo con algún elemento de vulnerabilidad, pobreza o riesgo social, tales como los niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, desempleados, indígenas y personas con discapacidad.

⁵² Considerado como un programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS, según el Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, cuyo objeto busca proteger a la población que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y que no califican en alguno de los otros regímenes.

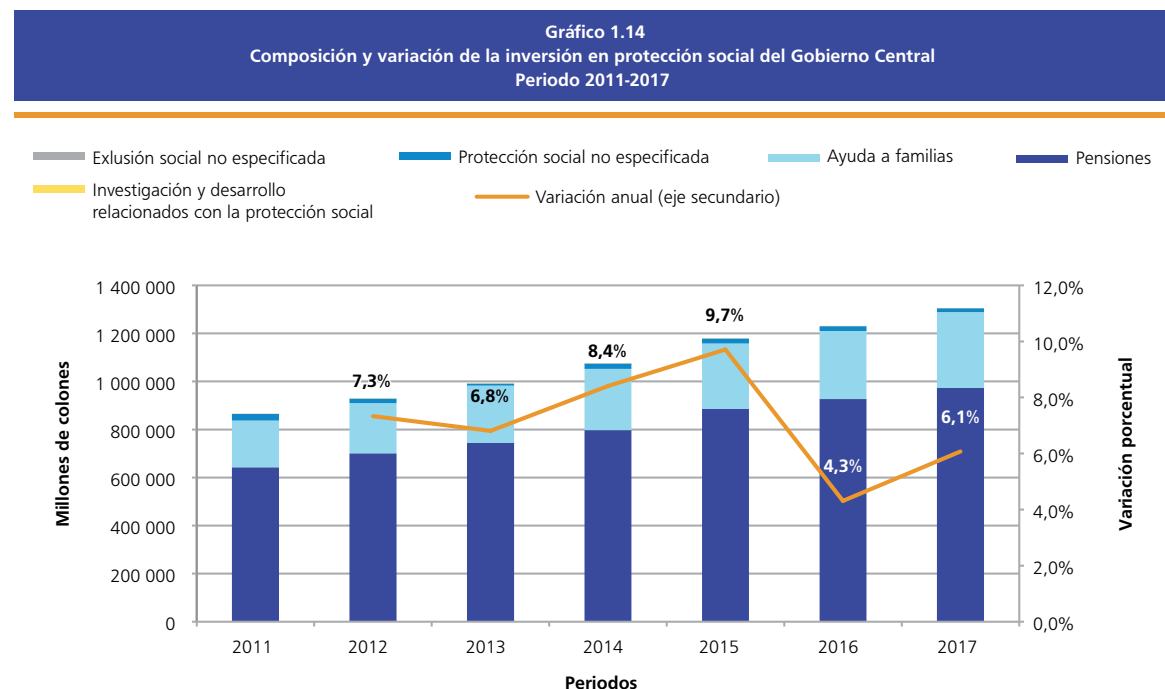
⁵³ Método de medición que considera para su cálculo otras dimensiones a la línea de ingreso, entre ellas educación, vivienda y uso de internet, salud, trabajo y Protección Social.

⁵⁴ Esta estrategia se pretende continuar como parte de la Política Social del Gobierno del Bicentenario, presentada por la administración actual durante el mes de marzo de 2019, y la cual integran 5 componentes: puente al bienestar, puente a la comunidad, puente agro, puente al trabajo y un componente transversal: puente a la prevención.

⁵⁰ Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpsp-2018/index.html>

A lo anterior, también se ha evidenciado una mejora en el desarrollo y uso sistemas informáticos o aplicaciones utilizadas para administrar la información relacionada con la temática, entre ellos el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN) y más recientemente el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).

Estas mejoras son producto de la inversión y gestión que realiza el gobierno en esa materia. Dicho giro de recursos representó alrededor del 4,0% del PIB en el periodo 2011-2017, y creció en promedio anualmente un 7,1% en términos nominales, pasando de ₡865 090,88 millones a ₡1 305 148,47 millones en ese periodo, tal como se muestra en el gráfico 3. Para ese mismo periodo, las pensiones representaron entre el 74% y 75%, y las erogaciones para la atención de familias, entre el 22% y 24% del total desembolsado para protección social.



Fuente: Elaboración propia.

Tales recursos financieros se obtienen a través de distintas fuentes de financiamiento, que además son variables, lo cual difiere del subsector educativo - para el que se destina un porcentaje del PIB por mandato constitucional-. Entre ellas, sobresalen los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que provienen de contribuciones sociales, así como los que distribuye la Junta de Protección Social (JPS) producto de las utilidades obtenidas con la venta de loterías.

Al igual que en el subsector salud, esta situación implica que los recursos se correlacionan con el crecimiento económico del sector productivo, empero a diferencia de ese, no ha consolidado un fondo que permita mantener en el largo plazo la inversión en protección social, debido a que el FODESAF se ha convertido en un sistema de distribución de recursos.

Por su parte, no obstante las mejoras señaladas líneas atrás y vinculadas con este subsector, y en avances en temáticas como el SINIRUBE⁵⁵, o el proceso de evaluación que realiza FODESAF de los recursos girados, persisten limitaciones en aspectos tales como, dispersión de programas e instituciones involucradas, filtraciones, vacíos o duplicidades y la definición de una rectoría dentro del subsector.

En cuanto a esto último, a diferencia de otros sectores como el de Salud y Educación, con roles definidos para el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, respectivamente, la instancia encargada de liderar el sector social y la lucha contra la pobreza, ha variado a través de los años y administraciones gubernamentales, situación que afecta la continuidad e impacto de los programas y estrategias que se han desarrollado en torno a esta temática.

Lo anterior se evidencia en las reformas del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y del Consejo del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, que permiten constatar dichos cambios. Al respecto, en el 2006 el sector se denominó "Sector Social y Lucha contra la Pobreza" y estuvo bajo la rectoría del Ministro de Vivienda y Lucha contra la Pobreza⁵⁶.

Para el 2008 se denominó "Sector Bienestar Social y Familia" y la rectoría pasó al Ministro de Bienestar

⁵⁵ Informe DFOE-SOC-IF-01-2017 del 21 de abril, 2017.

⁵⁶ Artículo 3, inciso 1, del Decreto Ejecutivo 33151-MP, del 08 de mayo de 2006, derogado por artículo 26 del Decreto Ejecutivo N° 34582, del 04 de junio de 2008.

Social y Familia⁵⁷, en tanto, para el 2009, la rectoría del sector pasó al Ministerio de Salud⁵⁸. Posteriormente en el 2014, el sector se denominó de “Desarrollo Humano e Inclusión Social” y estuvo bajo la rectoría del MTSS, en coordinación con el presidente ejecutivo del IMAS, a quien se le dio rango de “Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social”⁵⁹. Por último, desde el 2018, la rectoría del sector denominado “Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social”, se mantiene a cargo del MTSS⁶⁰.

En cuyo caso, es opinión de esta Contraloría General, que la determinación de la rectoría dentro de este subsector debe obedecer a una visión país sobre la inversión en protección social, según la cual se orienten y guíen las acciones institucionales de manera coordinada, de forma que se dé continuidad a las políticas y programas establecidos para un mayor impacto.

En esa línea, se ha evidenciado que la articulación interinstitucional ha sido mínima en programas que deben atender una población objetivo particular, como es el caso de las instituciones que conforman el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)⁶¹ y aquellas que atienden a la población joven, y específicamente a los jóvenes que ni estudian ni trabajan⁶².

La atención de la población adulta mayor nuestra una situación semejante, ya que evidenció duplicidad programática y de gestión entre

instituciones como la JPS, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el MTSS y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), debido a que involucran a las mismas organizaciones privadas en idénticas actividades, otorgando recursos a los mismos hogares y centros de cuido⁶³. Todo lo cual impacta en duplicación de esfuerzos, en fragmentación y en mayores erogaciones de recursos públicos, y por ende, una menor eficiencia de la inversión social.

Cabe agregar que, ante esta dispersión institucional en el subsector, la administración (2014-2018) planteó el funcionamiento del Consejo Presidencial Social, que posibilitaba una mayor coordinación y articulación; no obstante, dicho Consejo en la actualidad dejó de funcionar.

En relación con esta temática, cabe agregar que en la corriente legislativa se encuentra el proyecto de Ley N.º 19960 “Ley General para la Rectoría del Sector de Desarrollo Humano e Inclusión Social”, presentado en el mes de mayo de 2016, al cual ya se le otorgó primer debate por parte del plenario legislativo.

Bajo el panorama actual del sector, se tiene que el porcentaje de población en condición de pobreza extrema aumentó, al pasar de 6,5% a 7,2%, entre 2010 y 2018; siendo este uno de los mayores retos para el país. Además, el estancamiento del coeficiente de Gini⁶⁴, con valores entre 0,51 y 0,52 en el periodo 2011-2018, indica que la desigualdad en el país se encuentra por encima del promedio para los países de América Latina (0,47 en el 2017), al tiempo que la tasa de desempleo abierta promedio, de 8,05% en el periodo 2011-2017, muestra que las mujeres tienden a presentar mayores tasas respecto a los hombres, con una brecha que fue del 2,9 p.p en 2017.

⁶³ Informe DFOE-SOC-IF-08-2016 del 31 de agosto, 2016.

⁶⁴ Indicador de distribución de los ingresos, que toma valores entre 0 y 1; donde 0 es igualdad perfecta y 1 corresponde a total desigualdad.

Aunado a lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, no se evidenciaron estrategias específicas para afrontar articuladamente la atención integral de la población adulta mayor, dentro del contexto del cambio demográfico. Sobre la temática de cambio demográfico, cabe destacar el impacto que este tiene sobre las políticas de protección social, especialmente sobre las pensiones, en cuyo caso, en cuanto a las pensiones del RNC esta Contraloría General estimó que al 2030, el gasto por este rubro aumentará un 120% respecto de 2017, para cubrir las necesidades de población adulta mayor en condición de pobreza⁶⁵.



Dicho esto, los retos de este sector redundan en que el sistema de protección social se gestione bajo un enfoque integrado de gobierno, con una articulación, coordinación y planificación interinstitucional e intrainstitucional óptima, sostenida, focalizada con miras a objetivos claros y atinentes a las necesidades de la población. De esta manera los resultados en indicadores sociales, como los antes mencionados, podrían mostrar mejoras sustantivas y sostenibles en el largo plazo. Además, esfuerzos en esta línea repercutirán positiva y directamente en la población en condición de pobreza y pobreza extrema en el país.

⁶⁵ Informe DFOE-SAF-OS-00001-2019 del 4 de abril, 2019.

⁵⁷ Decreto Ejecutivo: 34582 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo del 04 de junio, 2008, derogado mediante el Decreto N° 38536 del 25 de julio de 2014.

⁵⁸ Decreto Ejecutivo: 35618-MP-S, Reglamento Orgánico del Consejo del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza del 19 de octubre, 2009.

⁵⁹ Decreto Ejecutivo: 38536 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo del 25 de julio, 2014.

⁶⁰ Decreto Ejecutivo: 41187 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo del 20 de junio, 2018.

⁶¹ Informe DFOE-SOC-IF-00006-2018 del 14 de junio, 2018.

⁶² Informe DFOE-SOC-IF-15-2014 del 10 de diciembre, 2014.

5 Oportunidades para incrementar la eficiencia en el subsector educativo

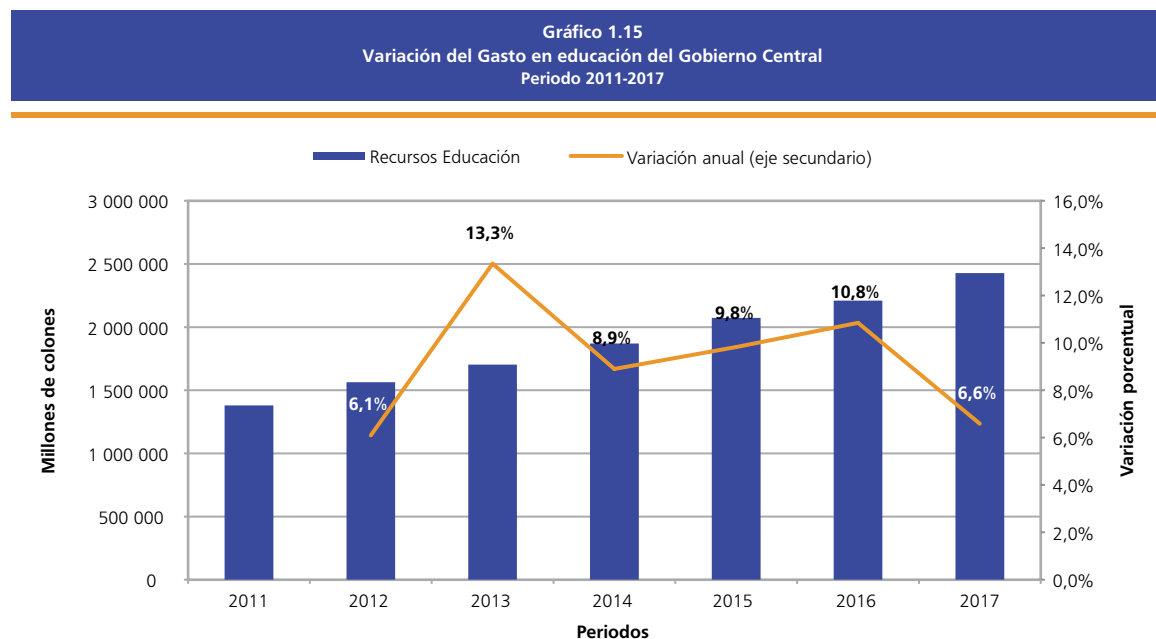
A través de los tiempos, la educación ha sido un medio fundamental para el desarrollo de los países, y Costa Rica no es la excepción, pues potencia las capacidades de la población, brindándole las herramientas para progresar en diversos campos. Además, es de los medios más relevantes y de mayor impacto para la reducción de la pobreza y desigualdad. En este sentido, destinar recursos a este concepto más que considerarse como un gasto, debe ser visto como una inversión.

En nuestro país, el órgano encargado de aprobar políticas, planes, sistemas de evaluación y lineamientos curriculares, con rango constitucional, es el Consejo Superior de Educación (CSE), el cual es presidido por el jerarca del Ministerio de Educación Pública (MEP). Como rector administrativo y político, el MEP es el encargado de gestionar los elementos que contribuyan a desarrollar el proceso educativo, así como de brindar el servicio de educación preescolar, primaria y secundaria pública en el país.

Dentro de este contexto, se tiene que el MEP es una de las instituciones públicas más grandes del país, pues se compone de aproximadamente 84 mil funcionarios, 27 Direcciones Regionales de Educación (DRE), y cerca de 7 100 centros educativos⁶⁶.

En el 2017, el Gobierno Central de Costa Rica invirtió el 7,4% del PIB en educación, y, entre 2011 y 2016, otorgó en promedio alrededor del 6,8% del PIB, cifra superior a lo erogado por países como Argentina (1,6%), Brasil (1,3%), Chile (4,3%) y en general en América Latina (3,8%), para ese mismo periodo⁶⁷. En términos nominales, entre el 2011 y el 2017 la inversión en el subsector educativo creció

anualmente cerca de 9,8%, pasando de \$1 379 907 millones hasta alcanzar \$2 428 043 millones, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este contexto, para el periodo 2010-2014 se evidenció que, aunque con disparidades, la inversión por estudiante aumentó en todos los niveles. Esta tendencia podría mantenerse producto del cambio demográfico (estancamiento en las matrículas) y del crecimiento en el financiamiento del subsector en cumplimiento del inciso constitucional señalado anteriormente.

Para determinar si la inversión en educación cumple con el criterio de asignación efectiva, un primer elemento a destacar es que a nivel agregado el país ha venido mostrando avances en la educación preescolar, primaria y secundaria pública, específicamente en la tasa de aprobación, la reducción de la deserción y de la repitencia, así como una mejora en la asistencia de los estudiantes al sistema educativo.

A manera de ejemplo, la cantidad de estudiantes que aprueban el año lectivo aumentó en todos los niveles entre 2010 y 2017, sobre todo en primer grado de escuela, donde la tasa pasó del 86,3% al 99,1%. En este mismo periodo también disminuyó el porcentaje de deserción intra-anual de los niveles educativos analizados, y destaca la caída de 6 puntos porcentuales en el III ciclo nocturno a partir del 2015, lo que indica que una menor proporción de estudiantes abandonó las aulas.

⁶⁶ Según datos del MEP. Centros educativos públicos de preescolar, primaria y secundaria con registro de matrícula inicial en 2017.

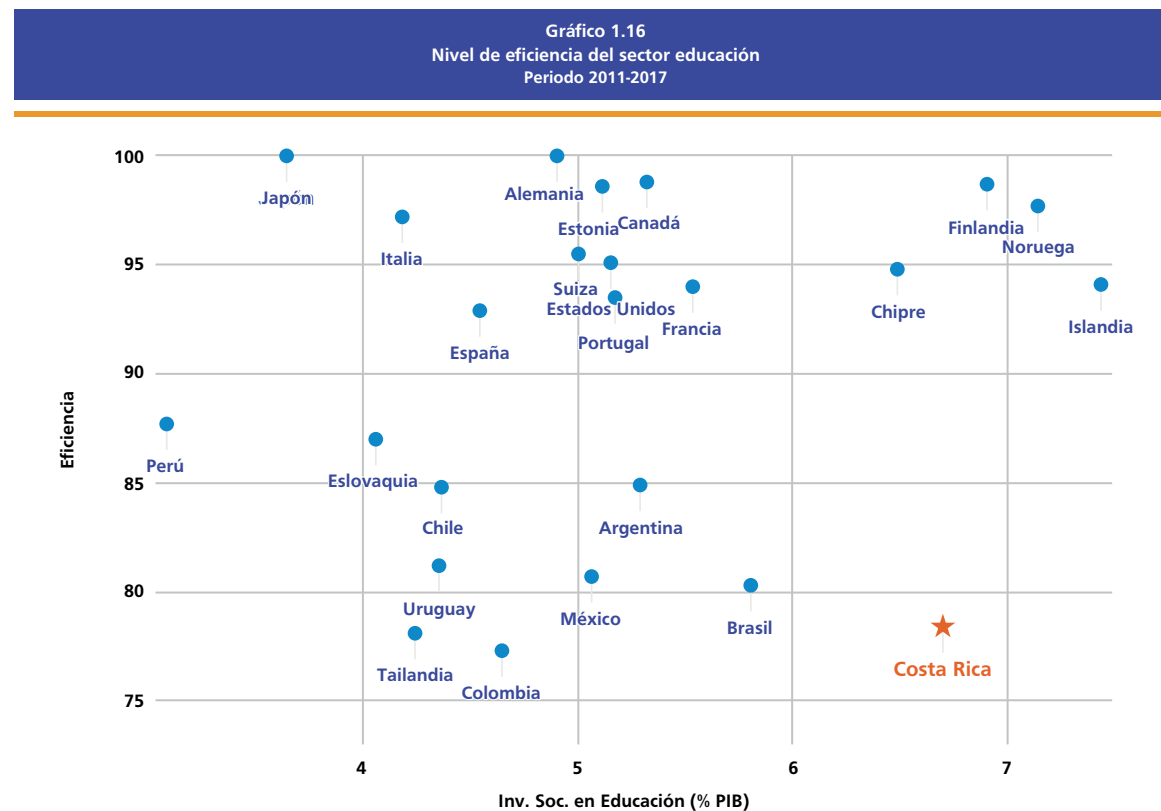
⁶⁷ CEPAL. (2019). CEPALSTAT Base de datos y publicaciones estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Sin embargo, el país cuenta con desafíos asociados con la cobertura, la distribución de recursos y el aseguramiento de logros equitativos en los distintos ciclos educativos. Muestra de ello, es que el porcentaje de estudiantes que desertan del sistema persiste como debilidad en secundaria, con un 7,2% para el año 2017, con una mayor incidencia en séptimo y décimo año, alcanzando el 10,1% para ambos casos, en comparación con noveno y duodécimo con tasas de 4,3% y 2,4%, respectivamente.

En punto a lo anterior, esta Contraloría General, también aplicó un modelo DEA, al igual que en el caso del subsector salud, con el fin de analizar si el nivel de inversión que realiza el país se refleja en el desarrollo de habilidades por parte de los estudiantes. El uso de bases de datos de la UNESCO⁶⁸ permitió la comparación de un panel balanceado para 56 países. Para la aplicación del modelo se estableció como insumo la inversión destinada a educación en los últimos cuatro años como porcentaje del PIB, considerando que reúne insumos relevantes como infraestructura, calidad docente y materiales, y como variables de resultado, se utilizó la cobertura del servicio en preescolar, primaria y secundaria (promedio de la tasa neta de cobertura) y los promedios de la prueba de PISA⁶⁹ 2015.

A partir de la aplicación de dicho modelo, se obtuvo una nota promedio de eficiencia de 78,4%, la cual coloca a Costa Rica como el tercer país con los

índices más bajos en eficiencia técnica del gasto, superando solamente a Colombia y a Tailandia, tal como se muestra en el siguiente gráfico



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que, el promedio de eficiencia de los demás países del panel fue de 92,2%, lo que coloca al país lejos de este umbral medio. Además, se estimó que para los niveles de inversión que realiza el país en materia educativa, la expectativa es que el desempeño fuera un 21,6% en promedio mayor al actual.

Así las cosas, no es de extrañar que organismos nacionales e internacionales concluyan que la elevada inversión que realiza el país en educación, no ha resultado en un nivel relativamente más alto de capital humano de la fuerza laboral, y que los resultados de aprendizaje no están en línea con el PIB per cápita del país (Banco Mundial, 2015; BID, 2018; PEN, 2015, 2017)⁷⁰.

⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; por sus siglas en inglés.

⁶⁹ El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment). Las pruebas de PISA evalúan hasta qué punto los estudiantes de 15 años han adquirido los conocimientos y habilidades fundamentales para una participación plena en las sociedades modernas (lectura, resolución colaborativa de problemas, matemáticas y ciencias, entre otras). La primera aplicación en Costa Rica fue un pilotaje en el 2009; posteriormente se aplicaron en el 2012 y el 2015.

⁷⁰ Banco Mundial (2015). Estudio de gasto público social y sus instituciones. Educación, salud, protección social y empleo. BID. (2018). Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Banco Interamericano de Desarrollo. PEN. (2015). Quinto Informe. Estado de la Educación 2015. Programa Estado de la Nación. PEN. (2017). Sexto Informe. Estado de la Educación 2017. Programa Estado de la Nación.

Asociado a este reto de eficiencia del sistema existen áreas de mejora en su pertinencia y eficacia. Según datos de la UNESCO, Costa Rica destinó al ciclo preescolar el 5,9% de su inversión en educación en el periodo 2012-2017, lo cual es menor a la proporción destinada por los países de la OCDE (9,7%, al 2015). Dicha inversión es la que arroja retornos sociales más altos según el BID, y es el ciclo educativo en el que el país presenta un rezago en cobertura, de un 63,2% para Interactivo II y de 89,5% para Transición.

Por otra parte, según encuesta realizada por el Órgano Contralor en el 2018, a pesar de que la educación es de los servicios públicos mejor valorados por la población, el 64,6% de las personas consultadas consideraron que la educación pública se ha mantenido igual o ha empeorado en los últimos años. Todo lo cual, plantea desafíos importantes en cuanto a este particular.

En esta línea, es criterio de esta Contraloría General que parte importante de los resultados antes comentados se asocian con las capacidades y limitantes que presenta el MEP para ejercer su función de liderazgo como rector en el sistema educativo nacional. En ese sentido, ese ministerio además de ejercer la rectoría política, cuya dirección y coordinación busca mantener la unidad del Estado, también es ejecutor de los servicios educativos. Sin embargo, como administración activa presenta deficiencias importantes para planificar, ejecutar, controlar, dar seguimiento y evaluar los programas a su cargo, lo cual puede estar redundando en la calidad y efectividad de la educación brindada en el país.

Dentro de este contexto, una de las carencias a destacar, determinada por esta Contraloría General en un estudio de auditoría desarrollado en el año 2018, es la falta un Plan Estratégico Institucional, y de un Plan Estratégico de Tecnologías de

Información⁷¹. De igual manera, sucede que se ejecutan programas con alta inversión en recursos, con oportunidades de mejora importantes, como se identificó en el 2015 en el caso del Programa Nacional de Informática Educativa⁷².

A su vez, recientemente este Órgano Contralor determinó importantes oportunidades de mejora en los programas de alimentación y nutrición y transporte estudiantil que desarrolla el MEP, cuya inversión a noviembre 2018 ascendió al monto de \$150.674,34 millones⁷³. Además, en lo que respecta a la construcción de infraestructura educativa mediante los recursos del crédito con el Banco Mundial (bajo la figura del fideicomiso), se ha demostrado que debilidades en la planificación afectaron la ejecución de los recursos, aumentaron los costos financieros para el Estado costarricense, e impactaron negativamente la edificación de instalaciones⁷⁴.

En esta línea, las dificultades de una gestión centralizada e ineficiente han conducido a que se traslade la responsabilidad de ejecutar y supervisar algunos programas a unidades funcionales específicas, órganos adscritos, fundaciones, Juntas de Educación o Juntas Administrativas, cada cual con diversas limitantes para ejercer dicha función. Ello, junto con las propias limitantes del MEP para controlar y evaluar el desempeño de dichas unidades funcionales.

Aspecto que ha implicado, que a pesar de que exista una importante asignación de recursos, por ejemplo, para la construcción o mejoramiento de la infraestructura educativa, un alto porcentaje de éstos no se ejecuta, y por ende, se mantienen sin ser utilizados en la Caja Única del Estado, a pesar de las grandes necesidades que existen en el país

en cuanto a este particular. Al respecto, esta Contraloría General llama a reflexionar si el diseño institucional actual, de programas como infraestructura educativa, alimentación, transporte, etc, resulta acorde con las necesidades actuales y futuras, en virtud de implementar nuevos modelos de gestión que permitan una efectiva mejora en la eficacia y eficiencia de los servicios prestados.

Otro espacio de mejora que presenta la gestión del MEP es en el uso de sistemas de información, pues dicho Ministerio carece de una arquitectura de información que le permita integrar los sistemas que utiliza. Así como, la tardanza en la implementación de sistemas como el Programa de Informatización para Alto Desempeño (PIAD)⁷⁵ en centros educativos, y el Sistema Integra 2, para el registro de movimientos de personal, ha restado eficiencia al uso de datos para tomar decisiones, sobre el rendimiento estudiantil y el control de recursos destinados a remuneraciones, respectivamente.

Dentro de este contexto, se coincide (Bruns y Luque, 2014; Diálogo Interamericano y Programa Estado de la Nación, 2018)⁷⁶ en que para mejorar los resultados del sistema educativo costarricense resulta medular que el MEP, así como las instancias pertinentes (sea, el Servicio Civil, el MIDEPLAN, el Consejo Nacional de Rectores, y el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada), enfoquen su atención en asegurar que los docentes en servicio cuenten con la formación necesaria, que los más idóneos sean reclutados, permanezcan en el sistema, sean evaluados, y su desempeño sea reconocido o corregido, como aspectos

⁷⁵ Se concibe como una serie de herramientas digitales, que buscan favorecer la recolección y almacenamiento de datos, la toma de decisiones de manera más oportuna y efectiva, con el fin de simplificar los procedimientos administrativos de los centros educativos del país.

⁷⁶ Bruns, B. & Luque, J. (2014). Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Diálogo Interamericano & Programa Estado de la Nación. (2018). Costa Rica: El estado de políticas públicas docentes.

⁷¹ Informe DFOE-SOC-IF-11-2018, del 07 de setiembre, 2018.

⁷² Informe DFOE-SOC-IF-15-2015, del 11 de noviembre, 2015.

⁷³ Informe DFOE-SOC-IF-26-2018, del 21 de diciembre, 2018.

⁷⁴ Informe DFOE-SOC-IF-13-2017, del 15 de noviembre, 2017.

fundamentales que podrían favorecer directamente que la inversión pública realizada se traduzca en el aprendizaje de la población estudiantil.

En línea con lo anterior, el MEP no había definido mecanismos de control en las Direcciones Regionales de Educación para la recepción, manejo y selección de candidatos a un puesto del estrato docente, y existían diferentes maneras de realizar los nombramientos⁷⁷. Una muestra de que no existe certeza razonable en que se hayan contratado candidatos idóneos, se encuentra en que solo el 30,3% de los docentes de inglés cuenta con un nivel “competente”, según resultados de la prueba TOEIC⁷⁸ en 2015 y 2016⁷⁹.

Bajo este orden de ideas, resulta de particular relevancia señalar que, el país vislumbró la importancia de invertir en la educación de la población costarricense desde mediados del siglo XIX, y en el transcurso de los años se han desarrollado cambios relevantes tales como; establecer que el ciclo preescolar, primaria y la secundaria diversificada fueran obligatorios, gratuitos y costeados por el Estado, la creación de colegios técnicos, experimentales bilingües, y la vinculación de los recursos destinados al subsector educación como un porcentaje del PIB, que desde 1997 debía corresponder al seis por ciento (6%) anual, y para el año 2011 pasó a ser el ocho por ciento (8%).

A pesar de lo anterior, el país no ha desarrollado una reforma integral en materia educativa desde hace más sesenta años, siendo este uno de los mayores desafíos para este subsector, como sí se ha

evidenciado para los subsectores de salud y protección social, que de una u otra forma, a pesar de las diversas oportunidades de mejora señaladas a lo largo del presente documento, han generado cambios que les han permitido ir orientando y adecuando las actividades hacia el cumplimiento de sus objetivos. Este desafío, en criterio de esta Contraloría General, dada su transcendencia, complejidad y relevancia, resulta fundamental de abordar en la coyuntura actual.

Por todo lo anterior, se deben de tomar decisiones y ejecutar las acciones que favorezcan el involucramiento de la población en el sistema educativo, el desarrollo de conocimientos y habilidades que faciliten su exitosa integración a la vida moderna, así como una mejora en las capacidades rectoras y operativas de su principal institución, como retos que enfrenta la educación costarricense para ver los réditos de la inversión pública que se realiza.

Aunado a ello, el subsector debe reflexionar sobre la sostenibilidad y la distribución que hace de los recursos que recibe, pues además de enfrentar la vulnerabilidad de que su ingreso esté asociado al PIB, el cambio demográfico supone un ajuste en las estrategias con las que atendería una menor cantidad de estudiantes.

Ante esta situación, desde esta Contraloría General se hace un llamado a tomar acciones, que más allá de incrementar la inversión per cápita, garanticen que dicha inversión será eficiente en generar mejores condiciones en la calidad del sistema y en los resultados que logra, ello dentro del contexto de una la reforma educativa citada líneas atrás.

6 Consideraciones finales y recomendaciones

El país continúa bajo una coyuntura sensible en materia social y por tanto la toma de decisiones estructurales, resulta impostergable para evitar mayor rezago. Ello implica definir derroteros que posibiliten la ruta de la sostenibilidad trazada en los objetivos de la Agenda 2030, particularmente en materia de gestión para resultados en salud, educación y protección social; lo cual debe hacerse con una visión integrada y sistemática, en procura del mayor bienestar a la población.

Considerando este contexto, en el presente documento se presentan desafíos para los diferentes subsectores. En lo que respecta al **Subsector Salud**, resulta indispensable entre otros aspectos, la toma de decisiones que posibilite garantizar la sostenibilidad financiera del seguro de salud (SEM). Esto incluye la contención del gasto y la generación de nuevos ingresos, así como políticas integrales de promoción de estilos de vida saludable y atención oportuna de la enfermedad. Asimismo se plantea la necesidad de impulsar políticas de salud preventiva y el abordaje efectivo de las Enfermedades No Transmisibles (ENT) así como las originadas por causas externas, lo cual exige mayor relevancia y determinación al Ministerio de Salud en el ejercicio de su función rectora.

En lo que respecta al **Subsector de Protección Social**, un desafío relevante continúa siendo la atención a las causas estructurales tanto de la pobreza como de las desigualdades de género e ingreso, que permita tomar acciones a través de ajustes al marco institucional de los programas, procurando que estos sean oportunos, relevantes, pertinentes, generando además en la población beneficiaria capacidades y competencias de mediano y largo plazo, en la atención de la problemática.

⁷⁷ Informe DFOE-SOC-IF-00013-2018 del 10 de setiembre, 2018.

⁷⁸ La prueba TOEIC (Test of English for International Communication), mide las capacidades de escucha y lectura del inglés en profesionales, cuya lengua materna no ese idioma. Fue aplicada como parte del “Proyecto de mejoramiento lingüístico para docentes de inglés”, del convenio realizado entre el MEP y Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

⁷⁹ MEP (2017). Informe 72-17. Cobertura del Inglés. Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública.

Y finalmente en el **Subsector Educativo** el país cuenta con grandes desafíos asociados a temáticas tales como, la cobertura en la atención de preescolar, universalización de la educación secundaria, la atención de primera infancia, el aseguramiento de logros equitativos en los distintos ciclos educativos y regiones del país, la calidad docente, universalización del dominio de segunda lengua y de capacidades tecnológicas en el aula. Existe sin embargo otro gran desafío cual es llegar a contar con una reforma integral de extensión nacional, en lo que a materia educativa se refiere.

Bajo este contexto, los desafíos que plantean estos sectores, en este caso a la Asamblea Legislativa, generan espacios de debate y construcción en lo que respecta al **desarrollo de acciones orientadas a fortalecer el control político con enfoque de resultados** para las diferentes temáticas, así como para el **proceso de construcción legislativa** en la atención de estas prioridades país. Ello permite a la vez coadyuvar en una mayor eficacia, eficiencia y economía de los fondos públicos que se gestionan.

Así las cosas, el Órgano Contralor, en lo que respecta específicamente al Subsector Educación **considera de trascendental relevancia y oportunidad impostergable**, que la Asamblea Legislativa pueda ejercer un **liderazgo proactivo para una discusión nacional, de cara a potenciar esa reforma integral necesaria en dicho Subsector**. Esta reforma es indispensable para brindar sostenibilidad y fortalecer los importantes logros en materia social que el país ha alcanzado, pero sobre todo, que posibilite dar el **salto cualitativo** en la materia, que, prepare al país para enfrentar de forma oportuna y exitosa esos grandes retos del mañana; resultado de grandes tendencias como el cambio demográfico, el cambio tecnológico y la globalización.

Es tiempo de **alinear la inversión pública** en materia de educación, con el desarrollo que la sociedad demanda, cambiando la manera inercial

con que se viene realizando la gestión y la política pública, **por una forma innovadora, visionaria y de gestión para resultados**, para garantizar el desarrollo humano sostenible al que aspira la sociedad. Es la oportunidad para contribuir, desde el Primer Poder de la República, a dejar un **legado histórico a las presentes y futuras generaciones**, al liderar una discusión nacional ante una imperativa transformación educativa de Costa Rica.