

CAPITULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Principales hallazgos	71
Valoración general	73
Aspiraciones	74
Introducción	75
Un nuevo perfil de la población y los hogares	76
Cambio en la estructura de edad de la población	77
Cambios en la estructura de las familias	78
Balance social de la década	79
Acceso a una vida larga y sana	79
Acceso al conocimiento	84
Acceso al trabajo	87
Acceso a vivienda digna	89
Acceso a la inversión social	91
Acceso a una vida sin amenazas a la libertad personal	94
La ampliación de las capacidades humanas no ha generado una sociedad más equitativa	96
Aumentó la desigualdad en los ingresos	96
Inversión social atenúa, pero no detiene, el aumento de la desigualdad	97
Se amplían las brechas en el acceso al empleo y a la educación	97
El porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza se redujo, pero hay alarmas importantes	100
Inversión social favorece más a las personas de mayores ingresos	101
Cambios en la equidad de la inversión social	102
No se ha logrado integrar a los grupos tradicionalmente excluidos	104
Evolución de la pobreza entre 1990 y 2003	104
El perfil de los pobres no cambió en la última década	107
Problemas de efectividad en el combate a la pobreza en los noventa	108
Sin una estrategia de largo plazo contra la pobreza	112
Manifestaciones y víctimas de la violencia	114
Perfil de homicidas y víctimas	114
Percepciones ciudadanas sobre la violencia	114
Mecanismos institucionales de protección ciudadana frente a la violencia	117
Aporte especial: Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica	125

PRINCIPALES HALLAZGOS

» En la última década **se amplió el acceso** de las y los costarricenses a los servicios de salud, educación, vivienda y servicios básicos.

» La desigualdad en **la distribución del ingreso** comenzó a aumentar en forma sostenida desde 1998 hasta el año 2001, cuando alcanzó un máximo. Durante los dos años siguientes **se redujo ligeramente**, aunque el valor alcanzado en el índice de Gini en el 2003, 0,425, fue mayor que el prevaleciente en el 2000 (0,412) y en todos los años previos de la década.

» La incidencia de la pobreza estuvo estancada durante la mayor parte de la década. Tras una importante reducción entre 1990 y 1994 (de 27% a 20%), la incidencia de este fenómeno se estancó (alrededor el 20,5%) en casi todo el período (1995-2002). En el 2003 se redujo a 18,5%. **La variación en la pobreza total no ha sido superior a 1,6 puntos porcentuales**, ya sea que haya aumentado o disminuido.

» Entre 1994 y el 2003 **no hubo cambios sustanciales en el perfil de la población pobre** en Costa Rica. Además, el número de hogares en situación de pobreza total estimado para el año 2003, 195.300 hogares, fue bastante mayor que el estimado para 1990, de 172.800 hogares. En el caso de la pobreza extrema sucedió lo contrario, pues el número de hogares en esa situación en 2003, 61.700 hogares, fue inferior al estimado para 1990, 64.500 hogares.

» **La proporción de jefaturas femeninas** en los hogares en situación de pobreza creció de un 23,4% a un 32,5% entre 1994 y 2003, con énfasis en las zonas urbanas.

» Datos de la CCSS señalan que entre 1990 y el 2003 **la cobertura del seguro de salud** de la PEA asalariada disminuyó de 75,3% a 60,6%.

» De acuerdo con la Encuesta de Hogares, en el 2003 un 55,4% de las **personas de más de 60 años no estaba pensionada ni cotizaba para ningún régimen**, lo que las hace altamente vulnerables a la pobreza. En 1994 esta población era de 56,7%.

» Según la Encuesta de Hogares del 2003, un **42,2% de los ocupados no cotiza** en ningún régimen obligatorio de pensiones.

» Aun cuando **la tasa de desempleo** no varió significativamente, entre 1994 y 2003 el número de desempleados se duplicó, al pasar de 54.866 a 117.191.

» Durante más de dos décadas los **niveles de inversión social** fueron menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras obtenidas a partir de 1995 no han logrado recuperar los máximos históricos. Entre 1990 y el 2002 esta inversión creció a un ritmo anual del 4,1% (sobre todo en las políticas universales y especialmente en las contributivas). **Las políticas selectivas se han incrementado** a una tasa media de 1,2%, lo que significa una contracción por habitante. Los programas selectivos, aunque han mejorado en cuanto a focalización, han perdido participación en la inversión social, ya que pasaron de 14% en 1990 a 10% en el 2002.

» En los años noventa, **la inversión social atenuó pero no consiguió detener** la tendencia hacia el aumento en la desigualdad de los ingresos.

» **La tasa global de delitos contra la vida pasó de 183 por 100.000 habitantes en 1980 a 353 en el 2003**. En los noventa se registró un incremento significativo hasta 1998, cuando comenzó a disminuir, aunque el nivel es muy superior al que existía quince años antes. El Área Metropolitana de San José, el cantón central de Limón y los cantones fronterizos figuran como los lugares con las tasas más altas de delitos.

CUADRO 2.1

Brechas de equidad^{a/}

Indicador	1990	1999	2000	2001	2002	2003
Relación entre la tasa neta de participación de la población adulta y la población joven ^{b/}	1,5	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{c/}	8,2	9,1	9,7	11,2	10,7	10,5
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja ^{d/}	1,8	1,4	1,7	1,8	1,5	1,6
Relación entre la región con la incidencia de pobreza más alta y la región con la incidencia más baja	2,1	2,3	2,3	2,0	2,2	2,4
Incidencia de pobreza en la región más alta						
Chorotega	45,4	35,5	35,3			
Brunca				31,2	35,7	33,6
Incidencia de pobreza en la región más baja						
Central		15,6	15,4	15,4	15,9	14,0
Huetar Atlántica	21,7					
Relación entre la incidencia de la pobreza según edad de la jefatura del hogar ^{e/}	1,5	2,5	1,7	1,8	1,6	1,8
Incidencia de pobreza por edad del jefe						
De 60 años o más	39,8	27,1	27,4	27,8	29,0	25,5
De 15 a 24 años	25,9	10,9	15,8	15,1	18,0	14,4
Relación entre la incidencia de la pobreza rural y urbana	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Porcentaje de deserción escolar						
I y II ciclo diurno	4,7	4,4	4,1	4,5	4,0	3,9
Relación entre dependencia pública y privada ^{f/}	4,2	3,3	3,6	4,0	4,0	5,9
Relación entre zona rural y urbana		1,2	1,1	1,1	1,1	1,4
III ciclo y educación diversificada diurna y nocturna	14,4	11,3	11,9	12,4	12,0	10,4
Relación entre dependencia pública y privada ^{f/}	3,3	7,7	7,1	6,2	7,1	4,1
Relación entre zona rural y urbana		1,0	1,0	1,1	1,0	1,3

a/ Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000. Sin embargo para comparar con las de años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las Encuestas de Hogares.

b/ La población adulta se refiere a las personas de 25 a 59 años de edad y la población joven comprende a personas de 12 a 24 años.

c/ Los quintiles son establecidos con base al ingreso per cápita del hogar.

d/ Para 1990 la tasa más alta corresponde a la Región Chorotega y la más baja a la Región Huetar Atlántica. Para los años 1999-2000 la tasa más baja corresponde a la Región Central y la más alta a la Chorotega. Para el período 2001-2003, la tasa más alta corresponde a la Región Brunca y la más baja sigue siendo la de la Región Central.

e/ Corresponde a la incidencia de la pobreza en los hogares con jefes de 60 o más años entre la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura de 15 a 24 años de edad.

f/ La dependencia privada incluye privado y privado subvencionado.

VALORACION GENERAL

En la última década Costa Rica logró ampliar las capacidades de sus habitantes en el ámbito del desarrollo humano. Se dieron mejoras en el acceso al conocimiento, pues aumentaron las coberturas de educación preescolar y secundaria; también hubo progresos importantes en materia de acceso a una vida saludable, ya que aumentó la esperanza de vida, se redujo la mortalidad infantil y se expandió la red de atención primaria mediante la operación de los EBASIS. En la dimensión del desarrollo humano relacionada con el acceso a una vida digna sobresale la mejora en las condiciones habitacionales: se redujo el déficit cuantitativo de vivienda y hubo una ampliación en las coberturas de los servicios básicos. Dos aspectos clave que permitieron estos logros fueron el crecimiento económico y el aumento de la inversión social, total y per cápita, durante este período.

Sin embargo, en la última década la sociedad costarricense también se volvió más inequitativa. Se incrementaron las desigualdades de ingreso entre los grupos sociales, como lo evidencian el índice de Gini y otros indicadores; aumentaron las diferencias en el acceso a educación según el nivel de ingreso y crecieron las diferencias en el empleo según niveles de educación. En síntesis, en los últimos diez años no hubo una conexión inmediata entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad.

Esta falta de conexión pone en evidencia tres características importantes del desarrollo reciente en Costa Rica. En primer lugar, muchos de los avances obtenidos en los últimos diez años fueron en realidad una recuperación de capacidades perdidas años atrás. El país pugna por volver a los niveles reales de inversión de finales de los setenta. Las contracciones en la inversión social asociada al desarrollo humano, como las que ocurrieron en la primera mitad de los ochenta, cuando cayeron fuertemente los gastos en salud, vivienda y educación, se pagan con creces y por mucho tiempo. En segundo lugar, la inversión social en desarrollo humano no produce resultados inmediatos. Es su persistencia a lo largo de décadas la que produce resultados, como lo atestigua la propia experiencia costarricense a lo largo de la mayor parte del siglo XX. En tercer lugar, una alta y sostenida inversión social en educación y salud es una con-

dición necesaria, pero insuficiente, para el desarrollo humano. Como demuestra el capítulo, sin los niveles de inversión social de los últimos diez años, la desigualdad hubiese crecido mucho más. Esa inversión produjo un fuerte efecto redistributivo, pero no pudo compensar el aumento de la desigualdad en los ingresos. En este caso, el problema de la desigualdad tiene su origen en la economía y, específicamente, en el mercado laboral.

El Informe identifica dos razones para la desconexión inmediata entre los avances en capacidades de desarrollo humano y la aspiración de una sociedad más equitativa. La principal se origina en el mundo real de la economía. En la década, el mercado laboral evidenció fuertes debilidades. La generación de trabajos informales fue más dinámica que en el caso de la ocupación formal y se dio una destrucción significativa de empleos en el sector agropecuario. Los sectores más dinámicos en cuanto a la generación de puestos de alta calidad tuvieron un pequeño peso dentro del mercado laboral, mientras una parte importante de la fuerza laboral siguió experimentando problemas de calidad del empleo. Unida a estas tendencias ocurrió una ampliación significativa de las brechas salariales, que es reflejada por el índice de Theil. Estos aspectos están relacionados con el estilo de desarrollo del país, particularmente con la falta de encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos y la mayoría de la población, como se analiza en el capítulo 3 de este Informe y ha sido comentado en anteriores ediciones de esta publicación.

La segunda razón es la manera en que la ampliación observada en las capacidades de desarrollo humano se distribuyó entre la población. Los más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, tanto en lo que se refiere al empleo y la educación como al acceso a nuevas capacidades, como el dominio del inglés o el acceso a las nuevas tecnologías. El perfil de los pobres se mantuvo similar a lo largo del período: un bajo nivel de escolaridad y su concentración en actividades agropecuarias tradicionales e informales no agrícolas (microempresas) de baja productividad. El país no logró diseñar una estrategia de largo plazo para el combate a la pobreza, capaz de integrar a los más excluidos e incidir

sobre factores clave para la superación de la pobreza, como el empleo. Más bien fueron las políticas sociales universales, y no las selectivas, las principales responsables de algunas mejoras de la población pobre, especialmente en educación. Hay señales de alarma relevantes, tales como la existencia de importantes sectores de población no asegurada en los estratos de ingreso inmediatamente superiores a la línea de pobreza, el hecho de que el 55,4% de las personas mayores de 60 años no cotiza ni recibe pensión alguna, y la reducción del número de ocupados no asegurados a medida que disminuye su ingreso.

Además, los logros en desarrollo humano no fueron homogéneos en todos los ámbitos. En algunos se experimentaron retrocesos notables, como en el caso de la seguridad ciudadana, en torno a la cual los datos sugieren que la sociedad costarricense tiene hoy mayores problemas de violencia delictiva, especialmente en los delitos contra la propiedad y contra la vida, que amenazan más que hace una década la libertad personal y patrimonial de las y los ciudadanos.

Restañar una asociación positiva entre capacidades de desarrollo humano y resultados positivos en materia de equidad es una tarea estratégica cuando se examinan sus consecuencias desde el punto de vista de la dinámica demográfica. La relación favorable que hoy tiene el país entre población en edades dependientes y no dependientes (54 dependientes por cada 100 personas no dependientes o en edades productivas) llegará a su punto más bajo de 44/100 en el 2018, año a partir del cual comenzará a aumentar nuevamente. En el mismo período se dará un aumento sustancial de la población mayor de 65 años, que alrededor del 2040 será predominante entre los inactivos y que demandará, entre otras cosas, servicios de salud de alto costo. Esto significa que la fuerza de trabajo tendrá que ser altamente calificada y productiva (con empleos de calidad) para poder sostener una población con estas características. En este marco, un incremento en las brechas de equidad no solo disminuiría las posibilidades de obtener un crecimiento económico mayor, sino que además haría más difícil reducir la pobreza a ritmos más acelerados y lograr, en consecuencia, un mayor bienestar general para toda la población.

VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

Sétimo Informe: Costa Rica es una sociedad que, al tiempo que exhibe logros importantes en su desarrollo humano -muchos de larga data-, enfrenta dificultades crecientes para sostener y profundizar su ritmo de progreso social, así como para hacer válida la aspiración de ser una sociedad inclusiva y equitativa.

Octavo Informe: El aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, ya indiscutible, plantea una alerta roja sobre el rumbo que toma la sociedad costarricense. La ampliación de las brechas de ingreso impide a numerosas personas el acceso a oportunidades y afecta la cohesión social.

Noveno Informe: En el 2002 se mantuvieron las mismas condiciones de inequidad señaladas en informes anteriores. De no revertirse, se podría estar ante la consolidación de un nuevo umbral de inequidad y un estancamiento estructural de la pobreza, pese a los avances en salud, educación y vivienda.

ASPIRACIONES

>> ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso.

>> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, a través de acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos no generación de exclusión social ni pobreza adicionales.

>> OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

>> SEGURIDAD HUMANA

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

Equidad e integración social

Introducción

Desde 1994 el *Informe Estado de la Nación* se ha ocupado de señalar los principales logros y desafíos que Costa Rica ha mostrado en materia de equidad e integración social. Para no quedarse en la visión de país promedio, ha realizado un esfuerzo permanente para ofrecer un análisis lo más desagregado posible de la información y dar cuenta de las diferencias en las oportunidades y las capacidades que tienen y han alcanzado los distintos individuos y grupos, para elegir la vida que desean llevar de acuerdo con sus valores.

Ese análisis desagregado ha permitido valorar en su justa dimensión los logros obtenidos y, a la vez, tener una idea más clara y documentada de las disparidades que muestran algunos de estos avances, como resultado de acciones u omisiones de los distintos actores públicos y privados, así como de sus interrelaciones. En materia de educación, salud, pobreza, convivencia ciudadana, acceso al mercado laboral, inversión social, cobertura de servicios básicos, equidad entre géneros, el capítulo ha llamado la atención sobre brechas que persisten o que en algunos casos se han ampliado, a fin de que, como sociedad, Costa Rica pueda atenderlas de manera que no se conviertan en aspectos que actúen en detrimento de las personas, del sistema democrático y del desarrollo económico.

Después de diez años de análisis permanente es necesario hacer un alto

en el camino y, con mirada retrospectiva, evaluar cuánto ha avanzado el país en la atención de esas disparidades, o determinar si, por el contrario, la costarricense es una sociedad que ha hecho un enorme esfuerzo por ampliar las capacidades, pero que no logra ser más equitativa. El sentimiento que persiste en el ciudadano común, de que Costa Rica es hoy una sociedad menos igualitaria (Latinobarómetro, 2002) requiere analizarse con información precisa y confiable, a fin de constatar si hay un asidero empírico que justifica tal sensación, entender sus causas e identificar los desafíos que se deben encarar para evitar fisuras mayores. Y esto bajo el entendido de que la desigualdad creciente es una condición que obstaculiza el desarrollo humano, en tanto impide reducir de manera más rápida la pobreza y menoscaba el crecimiento y el bienestar general. Además, tal como lo han señalado algunas investigaciones, reduce la fe en las instituciones y sirve como caldo de cultivo para los conflictos y la violencia social (De Ferranti et al, 2003).

En este Décimo Informe, la evaluación del desempeño nacional en materia de equidad e integración tiene tres características fundamentales: ofrece un balance de mediano plazo sobre los logros o retrocesos obtenidos en los últimos diez años, compara la situación costarricense con la de otros países del mundo y establece un vínculo más claro entre las aspiraciones

del capítulo y los indicadores que dan cuenta de ellas, todo ello a partir del enfoque de desarrollo humano, en el cual resulta central el análisis diferenciado de las oportunidades con que cuentan los individuos y grupos sociales para desplegar sus capacidades.

El capítulo trata de responder a las siguientes interrogantes principales:

- ¿Ha llevado la generación de oportunidades a una sociedad más equitativa e integrada en los últimos diez años?
- ¿Han logrado las acciones de combate a la pobreza integrar a los grupos tradicionalmente excluidos?
- ¿Fue más equitativa la distribución de la inversión social en el 2003 que hace una década?
- ¿Han variado la magnitud y las manifestaciones de la violencia delictiva en Costa Rica en las últimas dos décadas?

El trabajo está organizado en cinco secciones. En la primera se reseñan las principales transformaciones sociales ocurridas en el último decenio en términos de población y acceso a oportunidades de salud, educación, trabajo, vivienda y seguridad ciudadana; este apartado sirve de plataforma básica para luego pasar a profundizar en el desempeño del país en materia de equidad e integración social, lo que se hace en las secciones segunda, tercera y cuarta, con la clara orientación de dar respuesta a las interrogantes planteadas como guía de análisis. Como quinto apartado se anexa al capítulo

un aporte especial sobre segregación en la Gran Área Metropolitana de San José, que incluye una caracterización sociodemográfica de los estratos extremos de la distribución del ingreso (pobres y ricos), su concentración espacial y algunas medidas de distancia entre ellos.

La elaboración del capítulo se realizó con base en las investigaciones de diez consultores del Programa Estado de la Nación y, en el caso del análisis sobre segregación socioeconómica, en un estudio exploratorio realizado por ProDUS. Si bien el capítulo presenta los resultados de estos trabajos a manera de síntesis, los textos completos pueden consultarse en el sitio web del Programa, www.estadonacion.or.cr. Los hallazgos de estos estudios permitirán renovar las líneas de investigación de este capítulo en futuros informes.

Un nuevo perfil de la población y los hogares

Entre 1990 y el 2003 tres cambios caracterizaron la dinámica de la población en Costa Rica:

- El número de habitantes aumentó de 3.050.556 a 4.169.730 (un aumento de más de un millón de personas). La población se hizo más urbana: en el período intercensal (1984-2000) este segmento pasó de 50% a 59%.
- La población también se volvió más diversa. Entre 1984 y 2000 la importancia relativa de los extranjeros en el total de la población pasó de un 3,7% a un 7,8%, lo cual se explica por un incremento de los residentes de origen nicaragüense. Según el último censo, este grupo aumentó de 1,9% al 5,9 % en el total nacional, crecimiento que se dio especialmente en los años noventa¹. Otros extranjeros con presencia importante en el país son panameños, estadounidenses, salvadoreños y colombianos, pero su peso relativo en la composición interna del total de extranjeros ha disminuido drásticamente. Solo los colombianos, junto con los nicaragüenses, presentan aumentos tanto en términos absolutos como relativos (Vargas, 2004).

- Se consolidaron cambios en el perfil demográfico: aumentó la esperanza de vida, bajó la mortalidad infantil y se alcanzó la tasa de fecundidad de reemplazo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MIGRACION

Consúltese Vargas, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Sobre este último punto cabe señalar algunas particularidades. Con el paso de 76,8 años en 1990 a 78,4 años en el 2003, Costa Rica tiene en estos

momentos la esperanza de vida más alta de América Latina y la segunda del continente americano, después de Canadá. En el 2003 la esperanza de vida de las mujeres fue de 80,6 años, y la de los hombres de 76,2. De especial relevancia es el aumento en la esperanza de vida en edades avanzadas (recuadro 2.1).

Por su parte, la mortalidad infantil ha disminuido considerablemente desde 1990: de 14,7 por mil nacidos vivos a principios de los años noventa, a 10,1 en el 2003. Las principales causas de muerte son afecciones perinatales y

RECUADRO 2.1

La extraordinaria longevidad de los adultos mayores en Costa Rica

Un hecho excepcional y poco conocido es que, en el mundo, ningún país con estadísticas confiables supera la esperanza de vida de los hombres costarricenses a edades avanzadas como los 80 ó 90 años. Según estimaciones del CCP-UCR para el periodo 2000-2003, la esperanza de vida de los varones costarricenses a la edad 80 es de 8,4 años. Sus inmediatos seguidores son Islandia y Japón, con 7,7 años. Las adultas mayores costarricenses, con una esperanza de vida 9,5 años a la edad 80, están en mejor situación absoluta que los hombres, pero no ocupan el primer lugar en comparación con otros países y son superadas por unos pocos, como Japón (10,1 años) y Francia (9,8 años).

La esperanza de vida a la edad de 90 años estimada para cohortes extintas (nacidos antes de 1900 y fallecidos entre 1990 y 2003) se compara muy favorablemente con la de trece países incluidos en una base de datos de mortalidad en la vejez, para poblaciones con información confiable, del Instituto Max Planck de Alemania. La información muestra además que en Costa Rica la brecha entre los sexos es muchísimo menor que en otras naciones. Esto lo confirma el dato censal de que entre los centenarios costarricenses hay 1,4 mujeres por cada hombre, mientras en otros países esta razón suele ser de 5 ó 6 a 1. La única población en la que se ha documentado un comportamiento semejante al de los ancianos costarricenses es la de la isla de Cerdeña, en Italia.

Una investigación iniciada en la Universidad de Costa Rica, que da seguimiento a una muestra censal aleatoria de 7.200 adultos mayores costarricenses, arroja resultados sorprendentes en cuanto a los correlatos de la supervivencia: a partir de los 60 años, un hombre educado que reside en la GAM puede esperar vivir ocho años menos que uno sin educación secundaria y residente fuera de la GAM.

Factores tradicionalmente identificados como de mejora de la esperanza de vida, como la educación o la urbanización, no parecen explicar la longevidad de los costarricenses a estas edades (a diferencia de lo que sucede en la infancia), sino todo lo contrario. El único factor detectado en la muestra que podría explicar parte de la alta longevidad de estos adultos mayores es el seguro social (los asegurados como asalariados (o sus familias) tienen a la edad de 60 una esperanza de vida tres años mayor que los individuos que están asegurados de manera voluntaria o como parte del régimen no contributivo).

La extraordinaria longevidad de las poblaciones adultas de Costa Rica no conlleva explicaciones manidas, como una mayor educación, el desarrollo o la modernización. Es posible que tampoco esté ligada a factores ambientales, a un estilo de vida o a determinados hábitos alimenticios. Si así fuera, sería difícil explicar por qué sus beneficios se concentran en los hombres, cuando las mujeres están expuestas a esos mismos factores. Quizá el secreto está en una feliz combinación de características genéticas y las condiciones particulares vividas por los nonagenarios de Costa Rica, a saber, una muy alta mortalidad en la primera mitad de sus vidas y una de las más rápidas transiciones epidemiológicas del mundo en la segunda parte de ellas. En un futuro cercano, la investigación en curso podrá ampliar estas explicaciones acerca de esta extraordinaria longevidad de los abuelos costarricenses.

Fuente: Luis Rosero Bixby, CCP, UCR.

malformaciones congénitas, y el monitoreo de la mortalidad infantil que lleva a cabo el Ministerio de Salud ha mostrado que todavía una cantidad importante de estas muertes puede evitarse con mejoras en la calidad de la atención (recuadro 2.2). Con respecto a América Latina, la tasa costarricense es sustancialmente mayor que la de Cuba (7 por mil) y similar a la de Chile (10 por mil), países cuya esperanza de vida es algo menor que la de Costa Rica (Rosero, 2002). En una perspectiva más amplia pueden distinguirse dos grandes tendencias en la evolución de esta tasa en las tres últimas décadas: la excepcional caída, de aproximadamente 70 a 20 muertes por mil en los años setenta, y el progreso más modesto desde 1980. A partir de entonces el país ha reducido la tasa por mil en cerca de medio punto cada año, con un paréntesis de estancamiento en la primera parte de la década de los ochenta. (Rosero, 2002).

Finalmente, un cambio trascendental es haber alcanzado en el año 2002 el nivel de fecundidad de reemplazo, es decir, una tasa global de 2,1 hijos por mujer, el mínimo necesario para que la población se renueve a sí misma en ausencia de migración. Los datos del 2003 confirman este descenso de la fecundidad, que fue de 2,08 para ese año. Otros países de América Latina con niveles de fecundidad de reemplazo o inferiores son Cuba (1,6) y Chile (2,1). Esto no significa que la población dejará de crecer, ya que aún cuando las costarricenses tienen menos hijos durante su vida reproductiva, el número de mujeres en edad de procrear aumentará por aproximadamente veinte años más.

Cambio en la estructura de edad de la población

Los cambios en la dinámica demográfica tienen significativas implicaciones en la estructura por edad de la

población². La principal de ellas tiene que ver con una reducción en la proporción de personas en las edades más jóvenes y el consecuente aumento de la proporción de personas en las edades más avanzadas, fundamentalmente como resultado de la baja de la fecundidad en las décadas anteriores. Además, la disminución de la mortalidad contribuye a aumentar el peso relativo de las edades mayores. Una de las medidas más relevantes de la dinámica entre los grupos de edad es la relación de dependencia, que se ha reducido y, según las proyecciones de población, hoy es de aproximadamente 55 dependientes por cada 100 personas en edades no dependientes. Se espera que alrededor del año 2018 esa relación sea de alrededor de 44/100. Esta disminución se ha llamado “bono demográfico”, debido a que la existencia de un contingente importante de personas en edad de trabajar proporciona una ventaja aprovechable durante un

RECUADRO 2.2

Vigilancia de la mortalidad infantil: un esfuerzo sostenido para mejorar la calidad

Desde el año 1996 el Sistema Nacional de la Mortalidad Infantil (SINAMI), conformado por el Ministerio de Salud-CCSS, la Universidad de Costa Rica y el Patronato Nacional de la Infancia, da seguimiento a las muertes infantiles en el país. Este esfuerzo permite evaluar los procesos de atención del embarazo, parto, atención del recién nacido y cuidado y desarrollo del niño menor de un año. Por medio del examen constante de estas condiciones trazadoras, se cuenta con una fuente de insumos para orientar la toma de decisiones, tendientes a priorizar intervenciones y grupos poblacionales, bajo la óptica del concepto de atención integral en salud. Cada vez que se produce una muerte infantil, se llena una boleta con información detallada y se da inicio a una recolección de datos que incluye una visita al hogar y entrevistas a los familiares. Un equipo a nivel local procesa esta información y determina si la muerte se puede clasificar como prevenible o no prevenible; si se trata de una muerte prevenible se elaboran recomendaciones y se ajusta el plan de prevención de la mortalidad infantil. Estas acciones son seguidas y analizadas a nivel regional y dan origen a informes que se envían anualmente a la Comisión Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (CONAMI).

Entre 1999 y el 2003 aumentó el número de casos de muertes infantiles analizadas por el SINAMI, al pasar del 62% al 82% de las muertes. En tres de las nueve regiones del Ministerio de Salud este porcentaje es superior al 90%. Del estudio hecho en las regiones, el bajo peso al nacer y la prematuridad son los dos principales problemas asociados a las muertes de los menores de un año. Entre los casos analizados el porcentaje de prematuridad y bajo peso al nacer es mucho más elevado que el promedio nacional. La prematuridad entre las muertes de menores de un año es de 2 a 8 veces el porcentaje nacional y el bajo peso al nacer es de

6 a 12 veces superior a esa misma proporción. La atención prenatal recibida por las madres de los menores de un año muertos, es en todas las regiones inferior al promedio nacional.

En el 2003 se registró el menor número de defunciones de menores de un año en la historia del país: la tasa de mortalidad infantil fue de 10,1 muertes por mil nacidos vivos. No obstante ser la más baja registrada, esta tasa podría ser aún más baja. Por un lado, es alta si se la compara con las tasas de países que tienen una esperanza de vida similar a la de Costa Rica. Además, el monitoreo que realiza el SINAMI revela que 4 de cada 10 muertes son prevenibles. La gran mayoría de las defunciones se produce poco después del nacimiento. Un tercio se da antes de las primeras veinticuatro horas de vida del recién nacido y más de la mitad en los primeros seis días; solo 3 de cada 10 ocurren después de los veintiocho días. La mitad de las muertes se debe a afecciones perinatales y un tercio a malformaciones congénitas. El 91% ocurre con asistencia médica y el 87% en los servicios públicos.

El análisis e identificación de las muertes prevenibles, es decir, aquellas que no debieran suceder porque podrían evitarse mediante de la prevención, la detección temprana o el manejo médico adecuado, permite a los servicios de salud determinar un conjunto de acciones necesarias para mejorar su calidad, tales como el aumento en la cobertura del control prenatal, el cumplimiento más estricto de las normas, el incremento de la referencia de los casos de alto riesgo, la puesta en práctica de acciones de capacitación y otras dirigidas a fortalecer las acciones preventivas entre la población.

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Salud.

período determinado, al final del cual nuevamente empezará a aumentar la relación de dependencia. También se está dando un cambio en la composición por edades de los dependientes: mientras la razón de dependencia con respecto a los menores de 15 años se ha reducido, la que se refiere a los de 65 y más años ha aumentado. En consecuencia, se espera que alrededor del año 2045 se invierta la situación actual de predominio de dependientes menores, o sea, que entre los dependientes predominen los de 65 y más años (gráfico 2.1).

Entre las personas en edad de trabajar también se modificará la composición por edades. En la primera parte del período de incremento de la población en edad de trabajar, se producirá una significativa incorporación de efectivos a esta población, lo que redundará en un aumento de la proporción de personas en edades más jóvenes. Pero pasados ciertos años, una vez que se hayan incorporado a la fuerza laboral las cohortes más numerosas, la población de personas en edad de trabajar tenderá a envejecer.

Lo mismo ocurrirá con la población de 65 años y más. En el futuro aumentará la proporción de personas mayores de 80 años con respecto a la población de 65 y más. Cuánto puede aumentar esta proporción tiene un límite, en virtud de la mortalidad, pero, en todo caso, unos años antes del 2040 la población mayor de 64 años llegará a ser de aproximadamente un millón de personas y una cuarta parte de ellas tendrá edades de 80 y más años, o sea, cinco veces más que la población de esas edades que existe actualmente en el país.

Cambios en la estructura de las familias

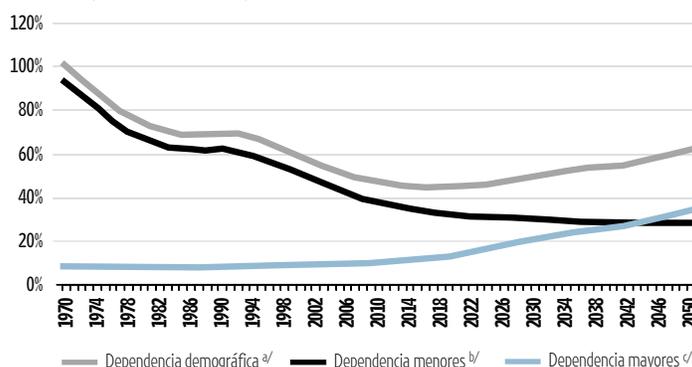
Junto a los cambios en la población, la sociedad costarricense muestra variaciones en la estructura de sus familias, siendo lo más relevante la disminución del peso relativo de las familias nucleares con hijos. No obstante, en el 2002 persistía un patrón concentrado en los hogares nucleares (alrededor del 70% en el período), con o sin hijos, lo que corrobora los hallazgos de estudios previos sobre el tema³. En

orden de importancia relativa, los hogares extensos, principalmente con hijos, son los que aparecen en segundo lugar (20%) y el restante 10% se distribuye entre hogares compuestos y, sobre todo, unipersonales. Estos últimos,

pese a tener un peso relativo menor (7% en el 2002), crecieron desde un 4,9% en 1987. También se nota como tendencia el aumento en el número de hogares monoparentales, en especial los jefeados por mujeres (cuadro 2.2).

GRAFICO 2.1

Costa Rica: Relación de dependencia demográfica. 1970-2050 (dependientes por cada cien personas en edad activa)



a/ Personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

b/ Personas dependientes menores (menores de 15 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

c/ Personas dependientes mayores (mayores de 64 años) por cada cien personas en edades activas (población de 15 a 64 años).

Fuente: Elaboración propia con datos del CCP-UCR.

CUADRO 2.2

Distribución relativa de hogares, por años, según tipo. 1987, 1994 y 2002

Tipo de hogar	1987	1994	2002
Nuclear sin hijos	6,4	8,0	8,6
Nuclear con hijos	56,1	51,4	49,7
Nuclear monoparental	8,7	9,6	11,8
Extenso sin hijos	1,6	1,8	1,4
Extenso con hijos	10,7	10,9	9,0
Extenso monoparental	5,2	6,3	6,8
Extenso sin núcleo	2,8	3,1	2,9
Compuesto nuclear	2,0	1,8	1,3
Compuesto extenso	0,9	0,7	0,6
Compuesto sin núcleo	0,1	0,2	0,2
Unipersonal	4,9	5,7	7,0
No familiares	0,5	0,5	0,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Barquero, 2004.

Al examinar la estructura por grupos de edad en cada tipo de hogar, se observa un predominio de población en edades mayores de 18 años, que ha tendido a hacerse más numerosa en el período más reciente, como resultado del paulatino envejecimiento de la población y la disminución de la fecundidad. Resalta el aumento de los hogares unipersonales con personas en edades más avanzadas. Otro elemento destacable es el incremento de los hogares jefeados por mujeres, principalmente con hijos y sin compañero, aunque también los hay extensos con otros familiares, lo cual en muchas ocasiones puede ser fuente de desventajas sociales para ellas y los demás miembros bajo su responsabilidad. Aunque los hogares nucleares con hijos tienen a un hombre como jefe de hogar en poco menos de dos terceras partes (64,1% en 2002), sobresalen los hogares con mujeres jefas en los tipos monoparentales nucleares y extensos (43,1% y 24,5%, respectivamente) (Barquero, 2004).

El examen de la conformación de los hogares según su ciclo de vida parece confirmar la transición hacia las etapas en que los hijos tienen más edad e inician el desmembramiento del núcleo inicial, produciendo un aumento ligero en los hogares sin hijos en parejas adultas⁴. En 1987 el mayor porcentaje de hogares familiares se encontraba en la etapa de expansión (19,2%), que corresponde a familias con hijos menores de 6 años; para 1994 la mayoría estaba en las etapas de consolidación y desmembramiento (ambas suman el 37,5% del total), que se refieren a familias con hijos entre 12 y 17 años de edad, y familias con hijos mayores de 18, respectivamente; y para el 2002 la mayoría de hogares se ubicaba en las etapas de estabilización y desmembramiento (17,8% y 19,2%), que aluden a familias cuyo hijo mayor tiene más de 18 años, pero que aún tienen hijos menores, en el primer caso, y familias en etapa de salida cuyo hijo menor tiene 18 o más años, en el segundo caso (gráfico 2.2).

Al considerar la variable ciclo del hogar por edad de sus miembros y

sexo de las jefaturas, se perciben situaciones que hacen pensar en la existencia de mayor riesgo y vulnerabilidad social en ciertas etapas. En las etapas de expansión y consolidación, cuando se observa una mayor presencia de niños y jóvenes menores de 18 años, la incidencia de la pobreza en el 2002 era superior al promedio nacional (25,4 % de los hogares en expansión y 27,7% de los hogares en consolidación). Por otro lado, las personas van dejando sus familias o núcleos iniciales conforme avanza su edad, lo que produce una concentración de personas mayores de 50 años que residen en hogares o familias sin hijos o unipersonales, donde la incidencia de la pobreza es muy elevada (un 30,2% de los hogares eran pobres por insuficiencia de ingresos en el 2002) (Barquero, 2004).

>> MÁS INFORMACION SOBRE **FAMILIAS Y POBREZA**
véase Barquero, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Balance social de la década

En los últimos diez años Costa Rica muestra cambios en cuanto al acceso de la población a las capacidades para lograr una vida larga y sana, adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, tener acceso al trabajo y a una vivienda digna, disfrutar una vida libre de amenazas a la integridad

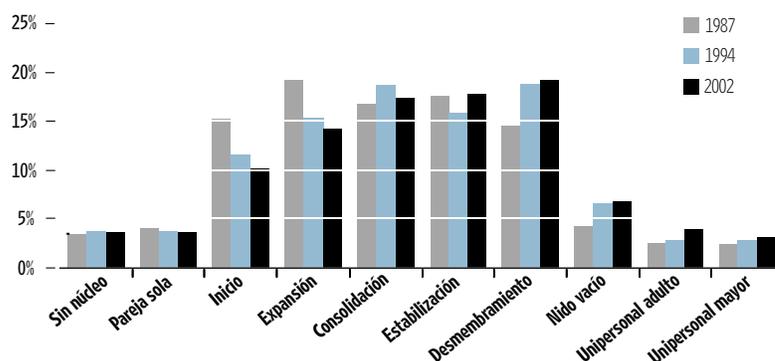
personal y recibir los beneficios de la inversión social. En este apartado se describe cómo era la sociedad costarricense a principios de los noventa y cómo es diez años después, consignando los cambios más relevantes.

Acceso a una vida larga y sana

Lograr que una mayoría de personas tenga una salud que le permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales es una aspiración básica del desarrollo humano. El análisis de la evolución de la mortalidad por causas de muerte indica que Costa Rica ha experimentado una transformación radical en su perfil epidemiológico, que está directamente asociado a los logros en materia de esperanza de vida, mortalidad infantil y fecundidad, reseñados en el apartado anterior. Del predominio, hasta hace unas cuatro décadas, de enfermedades transmisibles como diarreas, infecciones respiratorias, malaria y tuberculosis, el país ha pasado a una supremacía de los padecimientos crónicos y degenerativos, junto con las enfermedades o muertes vinculadas al comportamiento social. Prevalcen ampliamente las muertes por problemas cardiovasculares, cáncer y las dolencias respiratorias crónicas, que incluyen enfisema y asma. Después están las afecciones y muertes asociadas

GRAFICO 2.2

Costa Rica: distribución porcentual de los hogares según ciclo del hogar^{a/}. 1987, 1994 y 2002



a/ El ciclo del hogar se define de acuerdo con la edad de sus miembros.

Fuente: Barquero, 2004.

RECUADRO 2.3

Cambian edades en que se produce el mayor número de muertes

Después de haber completado el proceso de transición epidemiológica alrededor del primer quinquenio de los años ochenta, el país enfrentó un período adverso al inicio de los noventa, que se recuperó en el último quinquenio. A principios de los setenta, un 35% de las muertes de hombres y mujeres ocurría antes de los primeros cinco años de vida. A la vez, entre los hombres el 69% de las muertes sucedía antes de los 65 años; este porcentaje era de 64% entre las mujeres. En los primeros años del presente siglo, después de la significativa reducción de la mortalidad registrada en las décadas de los setenta y los ochenta, tan solo un 6% de las muertes ocurre entre menores de 5 años; un 45% de las defunciones entre los hombres se da antes de los 65 años y un 34% entre las mujeres.

Esta modificación en la edad a la que se producen los fallecimientos, está asociado al cambio en el perfil epidemiológico acaecido en el país entre 1970 y aproximadamente 1985. En 1970 las muertes por diarreas representaban un 12% de las defunciones entre la población total, y el 27% de las muertes entre los menores de cinco años. Quince años después, en 1985, las diarreas correspondían apenas a un 1,5% de las muertes totales y un 5,7% de las de menores de cinco años. En el mismo período también disminuyó radicalmente el peso de las enfermedades infecciosas; por ejemplo, las infecciones respiratorias agudas pasaron de ser un 13,5% de las muertes en 1970 a un 3,8% en 1985. Los fallecimientos por diarreas representaron en el 2003 menos de un 1% del total. Paralelo a esta disminución de las defunciones por enfermedades infecciosas se ha dado un aumento de las muertes debidas a enfermedades cardiovasculares y cáncer. En el mismo año un 29% de las muertes que tuvieron como causa enfermedades cardiovasculares ocurrió mayoritariamente a personas que superaban los 65 años de edad (73,2% entre los hombres y 82,4% entre las mujeres). Las defunciones por cáncer, que son igualmente importantes (22,4% de las muertes), también se dan sobre todo en personas mayores de 65 años: el 67,8% entre los hombres y el 59,2% entre las mujeres.

Fuente: Elaboración propia con datos del CCP, UCR.

con el comportamiento y los estilos de vida, que comprenden los accidentes de tránsito, otras clases de accidentes, la diabetes, el alcoholismo y el uso de drogas ilícitas, y que en conjunto produjeron la mayor pérdida de años de vida saludable durante la década. Los años noventa se caracterizaron por la emergencia de las enfermedades y muertes generadas por conductas sociales como uno de los principales problemas de la salud pública costarricense⁵. El rasgo más notable de este nuevo perfil es que exige una atención en salud de mayor costo, dadas la complejidad de las enfermedades y la inversión que requieren las acciones preventivas (recuadro 2.3).

Como resultado del esfuerzo por mantener una alta cobertura de inmunización, en algunas enfermedades como la poliomielitis y el tétanos neonatal se ha logrado reducir a cero el número de casos. Sin embargo, algunas de estas afecciones aún pueden reemerger si la cobertura de inmunización disminuye. Otras enfermedades inmunoprevenibles, no obstante haber disminuido, pueden volver a aumentar si las acciones dirigidas a su control pierden vigencia, como en el caso de las enfermedades de transmisión sexual o por vectores; en este último caso el ejemplo más claro de la posibilidad de reemergencia es el dengue, que reapareció a principios de los noventa (recuadro 2.4).

El sistema de seguridad social de Costa Rica sustenta su modelo de atención a la población en tres principios básicos: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento⁶. Mantener estos principios y responder a las nuevas necesidades de salud de la población son los mayores retos del país en este ámbito. En los últimos diez años, en los que el sector ha estado inmerso en un proceso de reforma, la vigencia de estos principios mostró las tendencias generales que se comentan seguidamente.

En materia de universalidad, los datos de la CCSS indican que la cobertura global del seguro de salud pasó de 81,9% en 1990 a 86,8% de la población

en el 2003⁷. Este aumento se explica fundamentalmente por el la instauración, en 1984, de la modalidad de aseguramiento por cuenta del Estado, que cubre a personas pobres que no pueden asegurarse en las otras modalidades. Con respecto a la PEA la situación es más bien preocupante; mientras en 1990 Costa Rica tenía un 75,3% de la PEA asalariada cubierta por el seguro de salud, en el 2003 esa protección solo alcanzó al 60,6%⁸. Además, una depuración de las bases de datos de asegurados por cuenta propia realizada al entrar en operación el SICERE, en el 2001, reveló que la cobertura de la población trabajadora independiente era muy inferior a lo que se creía, y alcanzaba solo a un 37,8% de la PEA no asalariada, frente al 75,3% estimado en el año 2000 (CCSS, 2004c).

>> MÁS INDICADORES SOBRE **SEGURIDAD SOCIAL**
en el Compendio Estadístico, Estadísticas sociales..

Un asunto relevante en torno a la universalidad es que, si bien en términos de asistencia y prestación del servicio en la práctica opera una cobertura del 100%, pues todo habitante que requiere atención de urgencia la recibe, ello no significa que la población no asegurada formalmente (18% según el Censo de Población, 15% según los registros administrativos) tenga acceso a todos los beneficios de la seguridad social. La población no asegurada genera básicamente tres problemas: no se conocen sus características, no pagan por el servicio y, lo más importante, no reciben una atención integral, dado que la salud de las personas no empieza ni termina en los servicios de emergencia de los hospitales.

En cuanto al principio de equidad, aunque la amplia cobertura de la población pone un límite alto al acceso, desde la óptica de la diferencia en la distribución de esa cobertura entre distintos lugares del territorio, o entre diversas categorías ocupacionales, hay retos pendientes. Por ejemplo, estadísticas de la población cubierta por el seguro de salud según ubicación geográfica (Censo 2000) muestran que

RECUADRO 2.4

Reemergencia del dengue en los noventa y principios del siglo XXI

En el año 2003 se reportaron en el país 19.703 casos de dengue (MINSA, 2004b). Desde que reapareció esta enfermedad a principios de los noventa, este es el mayor número de casos notificados en un año (gráfico 2.3). Representa un incremento de 63% con respecto al 2002. Esta cifra es además una de las más elevadas en América Latina y el Caribe en números absolutos, y una de las tasas de incidencia más altas reportadas en todo el continente (PAHO, 2003). El hecho adicional de que el 2003 fue el tercer año consecutivo en que se produjo un aumento importante de los casos de dengue, pone en evidencia que la respuesta ha sido insuficiente o poco exitosa. No obstante la elevada incidencia de dengue, la ocurrencia de dengue hemorrágico es baja y en el país no ha habido muertes por esta causa en los últimos cuatro años, gracias a la atención que reciben las personas en el sistema de salud.

De acuerdo con el Ministerio de Salud, existen cantones cuyas tasas de incidencia han estado consistentemente por encima del promedio nacional, tales como Montes de Oro, Puntarenas, Esparza, Liberia y Cañas. En años recientes la disminución de estas tasas en algunos cantones se ha visto contrarrestada por el aumento en otros, de modo que no se logra una reducción sostenida a nivel nacional. Además, en el país se han identificado tres serotipos de dengue, lo cual explica en parte que algunos cantones vuelvan a tener tasas de incidencia elevadas. La circulación de diversos serotipos también aumenta el riesgo de dengue hemorrágico (Solano, 2004).

La transmisión del dengue se produce por medio de un mosquito (*Aedes aegypti*), esencialmente urbano, con actividad diurna y cuya reproducción se encuentra estrechamente ligada a la disposición de desechos y el manejo del agua intradomiciliar. La vigilancia entomológica del Ministerio de Salud ha mostrado que las

larvas del mosquito se encuentran sobre todo en depósitos inservibles y, en menor medida, en depósitos útiles como los destinados a mantener agua para uso doméstico (MINSA, 2004b). Esto quiere decir que la prevención de la enfermedad está asociada al comportamiento diario de las personas. El combate contra el dengue requiere la adopción de estrategias ambientales y de comunicación que incorporen la participación comunitaria y respeten la diversidad cultural, así como una acción responsable de los sectores privado y público, ya que la concentración de llantas, barriles y otros materiales propicia la introducción de los vectores.

El reto del sector salud, y en particular del Ministerio, consiste en articular la participación intra e intersectorial y la comunitaria, de manera tal que se logre el control del mosquito en forma sostenida. Para avanzar en estos cambios es indispensable que el combate al dengue se asuma como una prioridad nacional, de modo que pueda ser integrado en los sistemas locales de salud y se incremente la participación social en la prevención y el control. En las normas técnicas del Ministerio de Salud (MINSA, 2000), entre las medidas de prevención y control se enumeran acciones como la promoción y organización de la comunidad, incluyendo, entre otras la creación de grupos organizados, el establecimiento de una comisión local de lucha contra el dengue y la educación de la comunidad. Aunque estas acciones son indispensables, si se realizan únicamente en respuesta a los requerimientos del Ministerio de Salud, pueden perder importancia una vez que disminuya el número de casos, con lo que la reinfestación volvería a ser altamente probable, como lo ha demostrado la experiencia de los últimos diez años.

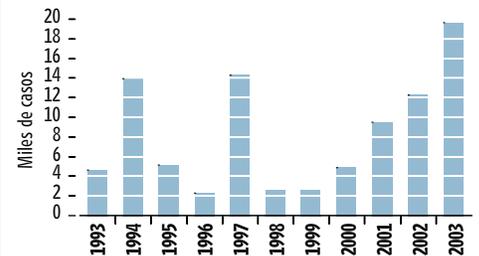
Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Salud.

existen diez cantones con coberturas de entre 77% y 53%, inferiores al promedio nacional. La mayoría son fronterizos con Nicaragua y Panamá, y en ellos predomina un alto componente de población migrante, empleada en actividades agrícolas y con niveles de pobreza elevados. Estos cantones son Upala, Los Chiles, San Carlos, Tala-

manca, Golfito, Garabito, La Cruz, Santa Cruz y Nandayure. El único cantón urbano es Alajuelita, uno de los más pobres de la Gran Área Metropolitana (Picado, 2002).

Otras tendencias preocupantes se refieren a la pérdida de importancia relativa que ha venido mostrando las formas contributivas directas frente a

GRAFICO 2.3

Costa Rica: incidencia del dengue. 1993-2003

Fuente: Unidad de Estadística, Ministerio de Salud.

otras modalidades de aseguramiento que generan menores ingresos, así como al incumplimiento de las obligaciones financieras del Estado con la CCSS. Sobre el primer aspecto un indicador relevante es la dependencia contributiva, es decir, la relación entre el total de asegurados y aquellos que aportan recursos económicos directamente al seguro de salud (asalariados, pensionados y asegurados por cuenta propia). Una estimación realizada con datos censales mostró un aumento de 3,0 en 1984 a 3,2 en el 2000 (Picado, 2002). Respecto al creciente incumplimiento del Estado con la CCSS, las cifras institucionales indican que entre 1997 y el 2003 la deuda alcanzó los 59.942,4 millones de colones, de los cuales el 84,9% correspondía al seguro de salud y el restante 15,1% al seguro de pensiones IVM.

En lo que concierne a la sostenibilidad del sistema, un estudio actuarial del seguro de salud (Calderón, 2003) señala que en el esquema de cotización global actual las primas sobre los salarios cotizables, que incluyen los porcentajes aportados por los trabajadores, los patronos y el Estado, son: 15% asegurados activos, 14% pensionados, 8% trabajadores independientes y por convenio y 14% asegurados por el Estado. Este mismo trabajo llama la atención acerca de la sostenibilidad financiera del seguro de salud, al indicar que “la tasa del gasto de operación del sistema es mayor (14,4%) que la tasa de cotización global de los afiliados (13,7%), es decir, que el aporte

de las contribuciones es insuficiente respecto al gasto de operación. Esta diferencia ha venido siendo cubierta con los ingresos provenientes de las otras fuentes de financiamiento (transferencias e ingresos no tributarios) y un superávit acumulado en un régimen que no debería tenerlo". El estudio puntualiza además dos aspectos importantes: en primer lugar, que si el Estado cancelara anualmente sus obligaciones con la CCSS, los ingresos por concepto de cuotas serían suficientes para atender los gastos de operación; en segundo lugar, que los rubros de prestaciones en dinero y egresos de inversión han venido presentando tendencias crecientes en los últimos años, situación que, de no controlarse, repercutirá en la sostenibilidad financiera del seguro de salud (Calderón, 2003).

Por otra parte, como se analiza más adelante, la inversión social en salud se redujo hasta perder casi cuatro puntos de su participación con respecto a la inversión social pública y mostró un crecimiento escaso por persona durante todo el período estudiado. En cuanto a la distribución de esta inversión dentro del sector, si bien la mayor parte continúa concentrada en hospitalización, hubo un crecimiento en los es-

casos recursos orientados a la atención primaria y a la rectoría (Trejos, 2004). A su vez, el gasto privado en salud, medido por Cuentas Nacionales y en relación con el gasto total en salud, mostró una tendencia de aumento en la década, pasando de representar un 26,4% en 1990 a un 31,5% en el 2000 (Herrero y Picado, 2002).

Durante el decenio el sistema de salud recibió apoyo a través de financiamiento externo por un monto de 254,5 millones de dólares, en préstamos que representaron un 0,06% del total del gasto en salud en el 2003, lo cual pone en evidencia que la inversión en este rubro sigue siendo un esfuerzo fundamentalmente interno. El financiamiento externo en la década se orientó sobre todo a infraestructura hospitalaria, compra de equipo médico y pago de consultorías (CCSS, 2003). No existe una evaluación integral del aporte de estos fondos externos respecto de los objetivos integrales del programa de reforma del sector salud planteado a principios de la década, especialmente en lo que se refiere al objetivo de fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud (Miranda, 2004).

En materia de eficiencia del sistema los resultados son dispares. En el nivel hospitalario los indicadores

muestran avances, como el aumento del número de médicos por mil habitantes, que pasó de 8,3 a 9,3 entre 1990 y el 2002; el crecimiento del porcentaje de intervenciones quirúrgicas, de 45,8 a 50,7; la disminución de las estancias promedio, de 6,5 a 5,7 en 2003, y el incremento de la consulta externa y por urgencias por habitante, de 2,96 en 1996 a 3,60 en el 2003. Asimismo, los egresos se redujeron de 9,34 por cien habitantes en 1990 a 8,2 en el 2003. El total de las atenciones ambulatorias -consulta externa y urgencias- aumentó, y estas últimas se mantienen por encima de 3 al año por habitante desde 1996. No obstante lo anterior, persisten problemas en tiempos de espera, además de un aumento en el porcentaje de urgencias atendidas, que pasó de 19,3% a 25% entre 1990 y el 2003, lo que podría estar evidenciando problemas de articulación entre los distintos niveles del sistema.

En el ámbito de las reformas institucionales las más notables son la separación de funciones entre el Ministerio de Salud y la CCSS, en un intento por redefinir y fortalecer en el primero la rectoría del sector, y los cambios en la prestación de los servicios. Entre estos últimos destacan la constitución de los Equipos Básicos de Atención

RECUADRO 2.5

Problemas de sostenibilidad y universalización del sistema de pensiones

Desde principios de la década de los noventa el sistema de pensiones ha tenido importantes reformas institucionales⁹ orientadas hacia su fortalecimiento y sostenibilidad en el largo plazo. La más reciente se dio en el año 2000, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador (LPT), que convirtió el sistema en una estructura multipilar.

No obstante las reformas, el sistema nacional de pensiones presenta serios problemas en materia de universalización de la cobertura y sostenibilidad financiera. En el régimen de IVM¹⁰, un estudio realizado por la CCSS (Aguilar, 2003) revela una tendencia creciente del gasto, que a mediano plazo provocaría un desequilibrio financiero y actuarial insostenible. Los resultados muestran la necesidad de ajustar la edad de retiro, el monto de las contribuciones y el perfil de beneficios dentro del marco de las posibilidades financieras y económicas del país y las generadas por la LPT.

En cuanto a la universalización, el sistema está lejos de alcanzar niveles satisfactorios de cobertura, pues en el 2003 los datos de la CCSS indican que solo el 44,7% de la PEA estaba asegurado en el régimen general de pensiones (IVM), 1,5 puntos porcentuales menos que en 1990 (CCSS, 2004c).

Además, la Encuesta de Hogares del 2003, que incluyó un módulo especial sobre pensiones, reporta que un 42,2% de los ocupados no cotiza en ningún régimen obligatorio de pensiones, situación preocupante en un contexto en el que aumenta la esperanza de vida.

Para comprender los problemas de cobertura del sistema de pensiones en la población de 60 o más años, se puede comparar los datos de la EHPM del 2003¹¹ con respecto a la de 1994. Según esos datos, en 1994 un 30% de la población de 60 años o más estaba pensionado, en tanto que el 56,7% no tenía pensión y no cotizaba. Para el 2003 esta última proporción no varió mucho, (55,4%), lo que hace que esta población sea altamente vulnerable (un 10,3% trabaja y el restante 45,1% está inactivo). La incidencia de la pobreza en la población mayor de 60 años que recibía pensión alcanzó un 14,1% en 1994 y un 10,2% en el 2003, mientras en los no pensionados que no cotizaban la incidencia era mucho más alta: 36,2% en 1994 y 36,0% en el 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en SUPEN, 2003a y las Encuestas de Hogares de 1994 y 2003.

Integral de la Salud (EBAIS); la puesta en marcha de un proceso de desconcentración de los establecimientos de salud mediante la promulgación de una ley específica; la creación de los Compromisos de Gestión, como instrumento para evaluar la calidad de los servicios¹², y la ampliación de la compra de servicios a cooperativas de salud y al sector privado. Otros cambios institucionales importantes fueron la creación de la Superintendencia General de Servicios de Salud, la Auditoría General de Servicios de Salud, el Programa de Garantía de Calidad y las Juntas de Salud. La mayoría de estas transformaciones se dio al amparo de reformas en el marco normativo del sector¹³ (Alfaro, 2003).

En cuanto a la instalación de los EBAIS, iniciada en 1995, la cobertura potencial del programa alcanzó en el 2003 a un 90% de la población, equivalente a 3.599.939 habitantes, con 98 Áreas de Salud y 839 equipos funcionando (CCSS, 2004b). El mapa 2.1 muestra el establecimiento de las Áreas de Salud en el territorio, que en

la mayoría de los casos coincide con la creación de los EBAIS. El modelo fue de las fronteras hacia el centro. La expansión notoria de los EBAIS aún enfrenta desafíos importantes en cuanto mejoras en materia de infraestructura y personal¹⁴, según se desprende de las evaluaciones que ha realizado el Ministerio de Salud en distintos años (MINSa, 2004a).

Finalmente, con respecto a la implementación de los Compromisos de Gestión, que han introducido un cambio en la cultura de medición de resultados en la prestación de servicios, aunque no en la forma de asignación del presupuesto, las evaluaciones señalan que en materia de cobertura los programas de atención integral han ido mejorando, y que además se han reducido las brechas entre las coberturas totales y aquellas que cumplen con los estándares de calidad del comprador. Sin embargo, el logro es todavía modesto en áreas clave, como los programas para jóvenes, diabéticos y adultos mayores, en los que el promedio nacional de cobertura es muy bajo y solo la mitad de

ellos se realiza con calidad. También existen brechas según las zonas en las que se ubican las Áreas de Salud¹⁵; por ejemplo, en la evaluación del 2002 hay diez áreas que se ubican en el quintil de mejor calidad en cuatro de cinco programas examinados (Barba [Coopesiba]), Chacarita, Corralillo-La Sierra, Esparza, Los Santos, Montes de Oro, Nandayure, Peninsular, Puriscal-Turrubares y Santa Ana [Coopesana]) así como hay siete áreas que en todos los programas resultaron calificadas en el peor quintil (Ciudad Quesada, Garabito, Grecia, Hatillo, Heredia-Cubujuquí, Limón y Marcial Rodríguez).

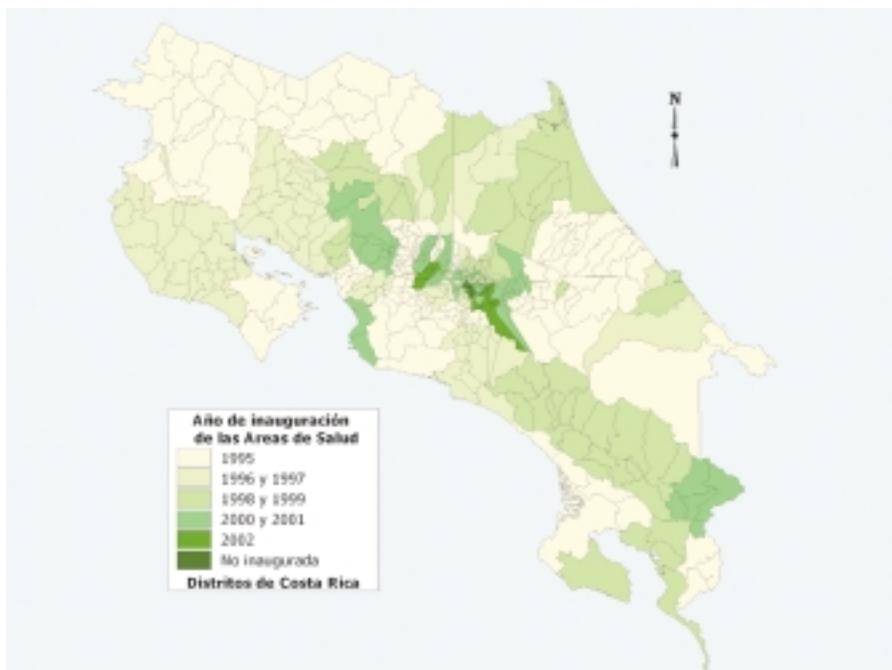
Un cambio importante ocurrido en la década es el crecimiento en la compra de servicios de salud a proveedores de distintas naturaleza: cooperativas, empresas privadas, Universidad de Costa Rica.

Las cuatro cooperativas de salud¹⁶ a las que la CCSS compra servicios atienden a una población aproximada de 173.000 habitantes asignados a siete Áreas de Salud de la región metropolitana. Por su parte, ASEMECO está encargada de prestar servicios a poco más de 84.000 personas en dos Áreas de Salud (Escazú y La Carpio-León XIII). A su vez, la Universidad de Costa Rica fue contratada hace cinco años para brindar atención en salud integral a los poco más de 150.000 habitantes de los cantones de Montes de Oca y Curridabat, así como a tres distritos del cantón de La Unión. Aunque las evaluaciones de prestadores externos han mostrado, en general, buenos indicadores de cobertura con calidad y satisfacción de los usuarios, no existen a lo interno de la CCSS mecanismos que ofrezcan comparaciones entre estas modalidades y la tradicional administrada directamente por esta institución, lo que es fundamental, sobre todo en temas relacionados con el costo-efectividad de las intervenciones.

La prestación de servicios por parte del sector privado mostró una tendencia creciente en la década, y se concentró principalmente en los servicios ambulatorios, las atenciones de apoyo (laboratorios, radiografías, etc.),

MAPA 2.1

Costa Rica: evolución de las áreas de salud según período de inauguración. 1995-2002



Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Modernización, CCSS.

la provisión de productos farmacéuticos y los servicios de nivel hospitalario, que en la década precedente se habían mantenido en un nivel muy limitado.

Los seguros privados han tenido muy escaso desarrollo, por lo que los servicios se financian sobre todo como gastos de bolsillo de los hogares. La CCSS ha empezado a implementar también programas de adquisición de servicios del sector privado, circunstancia que ha favorecido la germinación de un grupo reducido de estos proveedores, cuyo énfasis son los diagnósticos, tratamientos e intervenciones con equipo y procedimientos de alta tecnología. En 1998 la compra de servicios en esta modalidad alcanzó alrededor del 3% del gasto en salud del país. La expansión de la contratación de este tipo de servicios es un área que requiere mayor estudio y seguimiento para evaluar su calidad y costo frente a los que provee directamente la CCSS (Herrero y Picado, 2002). La Contraloría General de la República ha externado preocupación por la falta de controles adecuados respecto a esta actividad (CGR, 2002b).

En lo que concierne a la dirección del sector salud en el período destacan la redefinición de las funciones de rectoría del Ministerio de Salud, el desarrollo de una estructura de mando de la CCSS, que se hizo más compleja al pasar de tres a seis gerencias (Administrativa, Financiera, Médica, Modernización, Pensiones y Operaciones) y el impulso de un proceso de reforma sectorial. Sobre este último, aunque en principio se plantearon cuatro objetivos principales, hasta la fecha no se ha realizado una evaluación integral (Estado de la salud, 2002).

Lo que no cambió en el período fue la forma de asignación histórica del presupuesto de la CCSS, ámbito en el que la única novedad fue el establecimiento de los Compromisos de Gestión, como mecanismo para mantener ciertos estándares de atención al usuario e introducir una mayor racionalidad de la gestión por objetivos en el nivel hospitalario.

Acceso al conocimiento

Una condición básica para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano es lograr que sus habitantes tengan acceso a una formación que les permita el despliegue de sus capacidades intelectuales, así como generar los medios para que estos se procuren una vida digna. Si bien es cierto que la educación no garantiza automáticamente un empleo, se sabe que existe una relación directa entre educación y pobreza. No solo el ingreso promedio de las personas es mayor en tanto mayor sea su nivel de educación (en una razón de 3,6 veces más en las personas con secundaria completa o más respecto a las que no tienen ningún grado), sino que, a mayor educación, menor riesgo de estar en condición de pobreza (solo el 4,2% de la población con secundaria completa o más se encuentra en esta condición, frente a un 32,6% de la población con primaria incompleta)¹⁷.

Entre 1990 y 2003 hubo un incremento notable en las oportunidades que ofreció el sistema educativo formal costarricense, gracias a la expansión de las coberturas. Sin embargo en algunos casos esa mejoría es todavía insuficiente (secundaria por ejemplo) y resulta preocupante la ampliación de algunas brechas. La población matriculada en el sistema educativo formal regular pasó de 653.528 a 954.225 estudiantes entre 1990 y el 2003; la educación privada ganó participación, pues mostró una tasa de crecimiento anual promedio del 4,0%, superior al 2,9% de la pública. Aun así, en el 2003 el 90,4% de los estudiantes asistía a las instituciones públicas y un 7,5% a las privadas.

En materia de cobertura los avances más importantes se ubican en las tasas netas de escolaridad en primaria, que alcanzan el 99% e implican el logro del principio de acceso universal. La educación preescolar fue declarada obligatoria a partir la reforma del artículo 78 de la Constitución Política, mediante la Ley 7676, de 1997¹⁸. Desde entonces la cobertura del sistema de educación formal en este nivel ha tendido a aumentar, con mejoras nota-

bles en la cobertura (cerca del 90%)¹⁹. En el 2003, el 62,4% de la matrícula de preescolar se concentró en la zona urbana. Investigaciones recientes llaman la atención sobre la necesidad de incrementar la calidad de la educación preescolar, especialmente en escuelas públicas que atienden a niños de hogares pobres, en lo que concierne al fortalecimiento de habilidades prelectoras en el ciclo de transición (Rolla et al, 2003)²⁰.

También en secundaria hubo avances significativos, aunque cabe destacar que en el año 2000 el país apenas logró recuperar las tasas brutas de cobertura que tenía en 1980 (60%). Esas tasas pasaron de 53,6% a 68,8% entre 1990 y el 2003, en tanto que las tasas netas pasaron de 50,3% a 60,9% entre 1992 y 2003. Si se consideran las modalidades de educación abierta promovidas desde 1999, la tasa bruta aumenta de 63,9% en 1999 a 79,2 en el 2003, y la neta pasa de 55,0% a 66,2% en el mismo período. Preocupación especial genera la baja tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo de la educación regular, que creció de 53,6% a 67,9% entre 1992 y 2003, y más aún la del ciclo diversificado (cuarto ciclo), que se incrementó de 31,6% a 36,6% en los mismos años.

Si bien el abandono temporal o permanente de los estudios, especialmente de las y los adolescentes, afectó los niveles de cobertura del sistema escolar, su reducción destaca como un logro significativo de la década. En 1990 el porcentaje de deserción en secundaria era de 14,4%, y en el primer quinquenio creció hasta alcanzar su punto más alto (16,1%) en 1995. Después empezó un movimiento descendente, aunque no sostenido en todos los años, hasta llegar a 10,4% en el 2003 (gráfico 2.4).

En el decenio bajo estudio el sistema educativo también amplió el porcentaje de matrícula en primaria con acceso a una segunda lengua (de 30,8% en 1997 a 67,6% en 2003), así como el porcentaje de matrícula con acceso a informática educativa (incluyendo preescolar y primaria, que pasó de 38,4% a 49,0% entre 1998 y 2002).

Cabe mencionar los esfuerzos realizados en la década para atender poblaciones con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad, y otra línea, más reciente, de creación de más escuelas en zonas indígenas²¹. Asimismo, aumentaron las escuelas unidocentes ubicadas en zonas alejadas de los grandes centros de población, que en el 2003 representaron el 45,7% del total de escuelas del país, aunque apenas un 8,1% de la matrícula.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACION

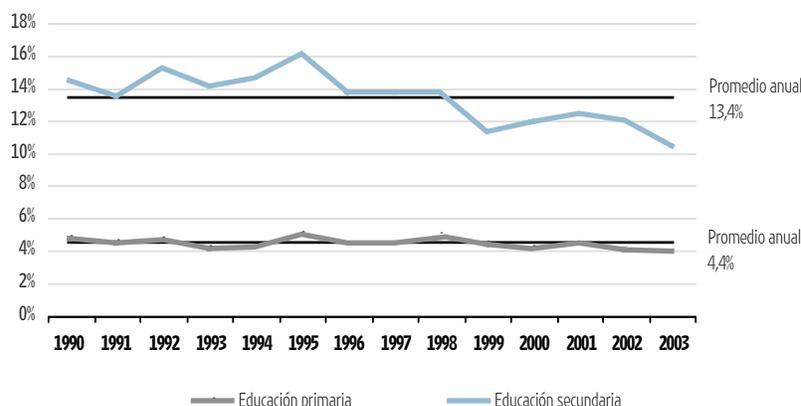
Véase Mora y Ramos, 2003, Programa Estado de la Nación, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Otra tendencia de la década fue la diversificación de la educación técnica vocacional, artística y científica a partir de la conclusión del tercer ciclo. En el período 1990-2002 la matrícula de los centros educativos técnicos y vocacionales representó, en promedio, cerca del 19% de la matrícula total de la educación diversificada. En el ámbito de la educación post-secundaria existen opciones profesionales como los colegios universitarios y otros centros parauniversitarios, el INA y las instituciones de educación superior²². En los últimos años han surgido otros centros alternativos que no pueden ser considerados dentro de la categorización tradicional, según la nomenclatura de grados y títulos del Consejo Nacional de Rectores. Este es el caso de empresas que cuentan con centros de capacitación²³, y de los programas de formación técnica de las universidades estatales administrados por medio de sus fundaciones.

En cuanto a la matrícula de las universidades (cerca de un 26% de la población con edades entre 18 y 24 años), el hecho más relevante de la década fue la acelerada expansión de las opciones privadas, que pasaron de 8 en 1990 a 50 en el 2000. Como se señaló en el Noveno Informe, este auge no fue acompañado por un marco de regulación y vigilancia de la calidad académica. No fue sino hasta el año 2002 que se oficializaron las funciones del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)²⁴.

GRAFICO 2.4

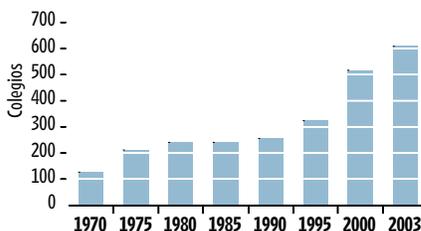
Costa Rica: porcentaje de deserción intra-anual en primaria y secundaria. 1990-2003



Fuente: MEP, 2004a.

GRAFICO 2.5

Costa Rica: crecimiento del número de colegios en la dependencia pública. 1970-2003



Fuente: MEP, 2004d.

Con respecto a las condiciones para mejorar el acceso a la educación, en el transcurso de la década se registró un crecimiento en la construcción de escuelas y colegios (gráfico 2.5). No obstante, el país sigue teniendo un déficit significativo, de 3.114 aulas académicas, 663 bibliotecas y 570 centros de informática, según las necesidades planteadas por las y los directores de escuelas y colegios (MEP, 2004d). Por otro lado, prácticamente se duplicó el personal docente en todos los niveles, al pasar de 24.425 en 1990 a 49.506 en el 2003, aunque el promedio de alumnos por sección sigue siendo alto (en secundaria pasó de 33 en 1990 a 31 en el 2003).

El financiamiento del sector educativo mostró un crecimiento importante en la década, como se verá más adelante. Este incremento se dio en favor de la educación general básica y, dentro de esta, en las modalidades no tradicionales (especial y abierta) cuya calidad aún no ha sido evaluada. Los rubros que no crecieron o disminuyeron fueron la educación universitaria y los recursos destinados a incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, bonos y becas) (Trejos, 2004). Un aspecto relevante en la década fue la aprobación de la reforma constitucional que garantiza el 6% del PIB para la educación. En 1990 esa proporción era de 3,8% y en el 2003 había llegado a 5,9%.

La institucionalidad del sector educativo público no experimentó cambios sustantivos en el período. Se dio una gran atomización de esfuerzos, pero sin que se lograra fortalecer la planificación de largo plazo. Entre el 1990 y el 2003 se creó una cantidad significativa de programas (más de 30) orientados a atender distintas necesidades, como calidad (programas del SIMED), infraestructura (PROMESE, Telesecundaria, PROMESA, ampliación del Programa de Informática Educativa), atención a grupos especiales (indígenas, escuelas rurales) equidad en el acceso (PROCUMEN, transporte escolar, becas, educación

abierta) y participación (cooperativismo, autoevaluación, valores). La mayoría de las iniciativas fue surgiendo y agregándose a los programas de las diferentes administraciones para atender problemas específicos, pero sin responder a una propuesta de reforma integral del sector. El único esfuerzo que se dio en este sentido fue el Proyecto Edu-2005, el cual no contó con apoyo suficiente en el sector, ni en el Congreso de la República (Barahona y Castro, 2003; Mora y Ramos, 2003). Pese a su gran cantidad, los programas no necesariamente han redundado en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo, en el cual persisten rezagos importantes. Una evaluación realizada en el marco del Foro Nacional de Educación para Todos, convocado por el MEP en el 2003, señala que existe un complejo desfase entre lo que se entiende por calidad de la educación y la ejecución y resultados de los programas que la aseguren (MEP, 2003). Hasta el 2003 no existía en el MEP una evaluación integral del sistema educativo nacional y la política vigente en esta materia.

Eficiencia y eficacia del sistema educativo formal

Cuando se analiza la eficiencia y la eficacia de los cuatro primeros ciclos educativos en su conjunto, siguiendo el tránsito de las y los estudiantes desde que ingresan, se observan preocupantes deficiencias del sistema para retener a su población.

Al analizar las cohortes de 1990 a 2002 se observa que, en primaria, cerca del 80% de los alumnos que ingresaron desde primer año logró graduarse, aunque de ellos sólo entre un 40% y un 54% lo hizo en el tiempo óptimo, mientras que el resto repitió de una a tres veces algún grado. Como resultado, el número de años promedio de estadía de los graduados es de 6,6 años y la eficiencia promedio en primaria es de 0,79. El efecto de la repitencia y la exclusión provoca que el número de años promedio para graduarse signifique alrededor de un 27% más del tiempo óptimo (entre 7,4 y 8 años según lo observado en el período). Es importante resaltar que desde la cohorte de 1993 se registra un aumento en el número de graduados, así como

en la cantidad de estudiantes que logran completar la primaria sin repetir ningún año, por lo que se ha reducido el tiempo promedio de graduación.

En la secundaria los niveles de eficiencia son mucho menores. De las cohortes de adolescentes de 1990 a 1995 una porción cada vez menor de los que ingresaron desde el séptimo año logró finalizar la secundaria, aunque se observa que el porcentaje de estudiantes que se gradúa ha venido en aumento desde finales de la década de los noventa (especialmente entre 1997 y 1999). En materia de exclusión o abandono intra-anual, el análisis por cohorte refleja que este fenómeno tendió a afectar más a los establecimientos de corte académico que a los técnico-vocacionales, mostrando por ello diferentes niveles de eficiencia (cuadro 2.3). El problema de eficacia en secundaria lo reafirma el desgranamiento escolar²⁵, que en los últimos trece años se ha mantenido superior al 70%.

De acuerdo con estadísticas del MEP sobre las cohortes completas de 1985, 1990, 1995 y 2000, se tiene que menos de una tercera parte de los

CUADRO 2.3

Eficiencia interna en primaria y secundaria diurna, medida a través de cohortes^{a/} escolares reconstruidas. 1990-2002

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Porcentaje de graduados sin repetir													
Primaria	44,6	44,7	43,6	40,3	40,6	43,9	46,1	48,5	50,3	51,4	52,6	53,1	53,7
Secundaria	22,7	21,0	22,8	23,7	21,9	22,3	24,5	25,3	26,2	26,7	24,8	25,2	25,3
Porcentaje de graduados^{b/}													
Primaria	76,7	77,4	77,5	76,5	78,6	80,3	80,9	82,2	82,7	83,1	83,7	83,6	84,1
Secundaria	39,9	39,3	40,4	40,1	37,8	37,6	39,9	40,8	42,0	43,1	41,1	41,7	42,0
Eficiencia del sistema^{c/}													
Primaria	0,77	0,77	0,76	0,75	0,76	0,78	0,79	0,80	0,80	0,81	0,81	0,81	0,82
Secundaria académica	0,48	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,53	0,54	0,54	0,54	0,53	0,53	0,53
Secundaria técnica	0,70	0,72	0,79	0,75	0,70	0,66	0,64	0,62	0,62	0,62	0,62	0,63	0,63

a/ Se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresan en el primer año de estudios de la enseñanza primaria o secundaria en un año t.

b/ Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de 1 a 3 veces como máximo.

c/ Este indicador se calcula como la relación entre el número óptimo de años por emplear, entre el número de años empleados por la cohorte. Puede alcanzar un valor máximo de 1 (óptimo).

Fuente: MEP, 2004b.

niños y niñas que iniciaron el primer año de primaria logran o lograrán completar la secundaria, aunque se observa un aumento en el porcentaje de jóvenes que lo consiguen. En la cohorte de 1985 solo el 26% de los niños y niñas que ingresaron desde primer año pudo concluir secundaria, y se estima que de la cohorte de 1990 lo logrará el 29%, en tanto que de las cohortes de 1995 y 2000 serán un 31% y un 33%, respectivamente, los que concluyan los estudios. De estos últimos, cerca del 27,6% lo hará en colegios académicos (MEP, 2004b).

Por su parte, el grado de éxito para completar cada ciclo lectivo de secundaria es bajo. En el 2003, apenas el 29,1% de las y los adolescentes que entraron a primaria once años antes logró completar la secundaria; solo el 42,4% de los que ingresaron a primaria nueve años atrás pudo finalizar la educación general básica (tercer ciclo), y, en el caso de primaria, el 76,6% de los niños y niñas que ingresó desde el primer año, seis años atrás, consiguió terminar con éxito el sexto año.

Acceso al trabajo

El mercado de trabajo es el medio que le brinda a la población la oportunidad de obtener ingresos para acceder a bienes y servicios que mejoren sus condiciones de vida, así como de participar de los resultados macroeconómicos y alejarse de la pobreza (Sauma, 2002). Durante los años noventa la población costarricense en edad de laborar aumentó, sin que se dieran cambios fuertes en la tasa de desempleo. Por un lado, el número de ocupados se incrementó en más de un 60%, al pasar de 1.106.471 en 1990 a 1.676.661 en el 2003, y la tasa neta de participación para el total de la población –o sea, el porcentaje de personas activas (ocupadas y desocupadas) respecto a la población de 12 años o más-, aumentó entre 1990 y 2003, de 53,5% a 55,5%. Por otro lado, la tasa de desempleo abierto se mantuvo relativamente baja, con mínimos de 4,1% en 1992 y 1993 y un máximo de 6,7% en 2003 (recuadro 2.6).

El mercado laboral tendió a concentrarse en las áreas urbanas, particularmente en la región Central; el área urbana aumentó su importancia como lugar de residencia de los ocupados y pasó de representar el 54,2% en 1990 al 63,9% en 2003. La mayor cantidad de personas ocupadas reside en la región Central: 65,9% en 1990 y 67,5% en 2003.

Si bien el sector formal creció en el transcurso de la década, el sector informal lo hizo con mayor dinamismo²⁶. Entre 1990 y el 2003, 352.217 de los empleos generados correspondió a empleos formales y 246.191 a informales, mientras en el sector agrícola el empleo disminuyó en 28.217 personas (Sauma, 2003a y 2004).

En cuanto al perfil de escolaridad de la mano de obra, si bien cerca de la

mitad de los ocupados tenía de primaria completa a secundaria incompleta, un aspecto relevante en el período fue la reducción, en la fuerza laboral, de las personas con primaria incompleta o menos (de 24,2% en 1990 a 14,6% en 2003) y el aumento de las personas con secundaria completa o más (de 26,1% a 35,7%). En 1990 los ocupados tenían 7,4 años de escolaridad promedio, frente a 8,7 años en el 2003. Otro rasgo interesante en el perfil de la mano de obra es el notable crecimiento de la participación de las mujeres, cuya tasa pasa de 30,7% en 1990 a 38,5% en el 2003 (cuadro 2.4).

En lo que concierne a ingresos, los datos indican un estancamiento del ingreso promedio real mensual de los ocupados desde 1999²⁷. Si bien antes

RECUADRO 2.6

Perfil de los desempleados en la última década

Aunque en términos relativos el aumento del desempleo en Costa Rica es pequeño, en términos absolutos hay un crecimiento significativo: entre 1994 y 2003 el número de personas desempleadas se duplicó, al pasar de 54.866 a 117.191. Alrededor del 57% de las personas que se encuentran en esta situación son hombres, pero la tasa específica de desempleo es bastante mayor para las mujeres (8,2%), que para los hombres (5,8%).

En el año 1994 el 60% de los desocupados residía en el área urbana y un 40% en el área rural; sin embargo, para el 2003 esos porcentajes habían pasado a 62,3% y 37,7%, respectivamente. Las tasas de desempleo abierto entre los residentes en áreas urbanas son mayores que para quienes viven en zonas rurales. Por regiones, más de la mitad de los desocupados reside en la Central, específicamente el 58,9% en 1994 y el 66,8% en 2003. Especial atención merece la región Brunca, por mostrar un incremento notable, tanto en la concentración de desempleados como en la tasa específica de desempleo abierto, que pasó de estar entre las más bajas del país (3,3%) en 1994, a ubicarse como la segunda más alta (7,3%) en 2003.

Del total de desocupados en 1994, un 13,1% correspondía a personas que buscaban trabajo por primera vez (el 86,9%

eran cesantes), pero para 2003 ese porcentaje aumentó a 18,9% (81,1% de cesantes). Por grupos de edad, en el mismo período se registró un notable crecimiento en el porcentaje de desocupados con edades entre 16 y 25 años, que en el 2003 pasaron a representar más de la mitad de los desempleados (45,8% en 1994 y 54,6% el 2003). Esto fue acompañado por severos aumentos en las tasas específicas de desempleo abierto. Para los jóvenes de 16 a 20 años esta tasa se duplicó, hecho que constituye uno de los cambios más significativos en el perfil de los desempleados.

En lo que respecta al nivel educativo, se redujo el porcentaje de desempleados con educación primaria incompleta o ninguna educación formal (de 23,1% en 1994 a 17,7% en 2003), y aumentó el de personas con primaria completa o secundaria incompleta (de 53,7% a 57,7%, respectivamente). Además se observa un pequeño incremento en el porcentaje de desempleados con secundaria completa o más (de 23,2% a 24,6%). Este aspecto también es importante es destacable, pues refleja que disponer de mayor educación no necesariamente garantiza la obtención de un empleo, respecto de los trabajadores menos calificados (lógicamente deben tomarse en cuenta las características de los empleos en cada caso).

Fuente: Sauma, 2004.

CUADRO 2.4

Principales características de los ocupados. 1990, 2003

Características	Absolutos		Relativos	
	1990 ^{a/}	2003 ^{a/}	1990 ^{a/}	2003 ^{a/}
Ocupados (absolutos)	1.106.471	1.676.661	100,0	100,0
Por sexo				
Hombres	791.025	1.088.921	71,5	64,9
Mujeres	315.445	587.741	28,5	35,1
Por área				
Urbana	599.275	1.071.306	54,2	63,9
Rural	507.195	605.355	45,8	36,1
Por región				
Central	728.702	1.131.759	65,9	67,5
Chorotega	84.382	111.785	7,6	6,7
Pacífico Central	54.163	82.819	4,9	4,9
Brunca	92.407	109.254	8,4	6,5
Huetar Atlántica	93.542	148.411	8,5	8,9
Huetar Norte	53.273	92.634	4,8	5,5
Por categoría ocupacional				
Cuenta propia y patronos	273.809	467.015	24,7	27,9
Asalariados	729.860	1.090.114	66,0	65,0
Servicio doméstico	47.900	76.015	4,3	4,5
Trabajadores no remunerados	54.902	43.517	5,0	2,6
Segmento				
Formal no agropecuario	514.801	867.018	46,5	51,7
Informal no agropecuario	317.706	563.897	28,7	33,6
Agropecuario	273.964	245.747	24,8	14,7
Por nivel educativo				
Primaria incompleta o ninguna	268.101	244.575	24,2	14,6
Primaria completa o secundaria incompleta	537.747	812.480	48,6	48,5
Secundaria completa o más	289.212	599.211	26,1	35,7

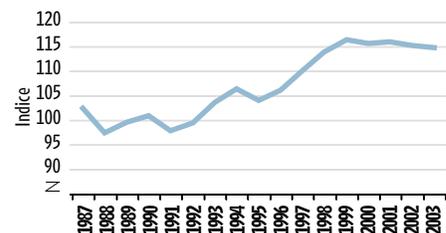
a/ Los factores de expansión de las encuestas fueron ajustados según los resultados del Censo 2000.

Fuente: Sauma, 2004, a partir de las Encuestas de Hogares de 1990 y 2003.

GRAFICO 2.6

Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1987-2003

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: BCCR.

Ministro de Trabajo y Seguridad Social la instalación, bajo el marco del Consejo Superior de Trabajo, de una comisión especial tripartita que se aboque a la elaboración de un documento propositivo para definir la política pública nacional de empleo (Consejo Superior de Trabajo y Comisión Nacional de Política de Empleo, 2004).

La ausencia de una política nacional en este ámbito refleja, entre otras cosas, la inexistencia de evaluaciones sobre la protección del derecho al trabajo y sobre la conflictividad laboral. Aunque no hay registros sistemáticos, en el último decenio es posible documentar roces entre trabajadores y patronos por temas como la sindicalización en el sector privado, las huelgas en el sector público y las disputas entre sindicatos y empresarios por los grados de cumplimiento del país de los Convenios de la OIT. En el período se dio también un aumento en la duración promedio de los juicios ordinarios en materia laboral fallados en los juzgados de mayor cuantía, que pasó de ocho meses y medio en 1990 a veintiún meses y medio en el 2002. La tasa de sindicalización se ha mantenido estable desde 1984, alrededor del 15% (Castro, 2001).

de esa fecha estos ingresos parecían seguir el comportamiento de la economía, luego de 1999²⁷ los salarios no siguieron el crecimiento del PIB, pese a que la inflación se mantuvo muy estable (capítulo 3). Una situación similar reflejan los salarios mínimos reales -que han jugado un papel fundamental como mecanismo de distribución del ingreso en Costa Rica- ya que, después de mostrar una tendencia al aumento en los primeros años de la década, se estancaron a partir de 1999, como se observa en el gráfico 2.6.

En materia de políticas de empleo la década de los noventa se caracterizó

por la ausencia de lineamientos claros y un marco institucional integrado, que garantizaran la permanencia de acciones orientadas a elaborar una política nacional de empleo de largo plazo y consolidar instrumentos creados en las distintas administraciones, tales como la Política de Información, Orientación e Intermediación de Empleo, que se diseñó en 1994 pero no se ejecutó, y el Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC) establecido en 1998. No fue sino hasta el año 2002 que los sectores laborales, junto con la UCCAEP, acordaron solicitar al

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **LABORAL**

Véase Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, 2001, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Acceso a vivienda digna

Contención del déficit cuantitativo y cualitativo

En el 2003, comparado con diez años atrás, hubo un progreso en la satisfacción de las necesidades de vivienda de las y los costarricenses, pues se logró contener el déficit habitacional mediante una intensa construcción de casas nuevas. Sin embargo, no se avanzó en mejorar la calidad del *stock* o parque de viviendas, pues una parte importante de ellas no está en buen estado (principalmente las que se reportan en “estado regular”). Esto es señal de vulnerabilidad en un activo clave en el patrimonio de casi 300.000 hogares. De no tomarse acciones preventivas -tales como facilitar la reparación masiva de casas- esta situación podría propiciar, en el mediano plazo, una fase de rápido crecimiento del déficit habitacional y un aumento en el costo financiero que supone resolverlo²⁸.

Entre 1993 y 2003 se agregaron 400.300 unidades al parque habitacional, que de este modo alcanzó las 1.175.364 viviendas. Esta expansión fue superior a la tasa de crecimiento en el número de hogares (4,0% a 3,9%). Esta rápida expansión del parque habitacional está asociada a una contención en el déficit habitacional como proporción del total de hogares (gráfico 2.7). Esto se debió, en primer lugar, al énfasis de las activas políticas públicas para la compra o construcción de vivienda nueva, en sectores de bajo ingreso: el 75% de los bonos de vivienda otorgados fue para lote y construcción o construcción en lote propio; en segundo lugar, el crecimiento del parque habitacional obedeció a la fuerte ampliación del financiamiento privado para estos propósitos, disponible para sectores de ingreso medio y alto, especialmente hacia finales del período (FUPROVI, 2004). Como se señala en el capítulo 3, el financiamiento para vivienda es hoy uno de los principales rubros del crédito bancario.

El déficit de vivienda es, sin embargo, solo uno de los indicadores que se utilizan para evaluar el estado de la vivienda. En efecto, las familias pueden haber comprado una casa, pero es po-

sible que muchas de ellas vivan: a) hacinadas, b) en casas que no se encuentran en buenas condiciones (por ejemplo, con paredes o techos en mal estado), o c) en casas que carecen de servicios básicos. Para cada una de estas situaciones hay un concepto y un indicador. Por fortuna, en Costa Rica el hacinamiento es un problema con baja incidencia y, cuando se presenta, está mayoritariamente asociado a casas en mal o regular estado que, de todas maneras, requieren alguna intervención y ya han sido contabilizadas como parte del déficit habitacional (menos del 2% del parque habitacional corresponde a casas buenas hacinadas). Por otra parte, también es relativamente baja la cantidad de casas sin algún servicio básico de agua o electricidad, y cuando esto sucede, por lo general se trata de casas en mal estado. Esto significa que el rubro crítico por atender es el de las casas en regular estado, es decir, las viviendas que pueden repararse con una inversión relativamente baja pero que, de no mediar una mejora, pueden deteriorarse y pasar a formar parte del déficit. El concepto dentro del cual se incluye esta situación, aunque no exclusivamente, se denomina “vivienda deficitaria adicional” (FUPROVI, 2004).

En el período 1993-2003, la proporción de viviendas deficitarias

dentro del parque habitacional se mantuvo casi igual (aproximadamente 29,9%). Esta es una mejora sensible con respecto a la situación reportada por el Censo de 1984. Sin embargo, dado el rápido incremento del parque habitacional, esto significa que, en el 2003, cerca de 93.006 casas pasaron a engrosar la categoría de las viviendas deficitarias (de 202.451 en 1993 a 295.457 en 2003).

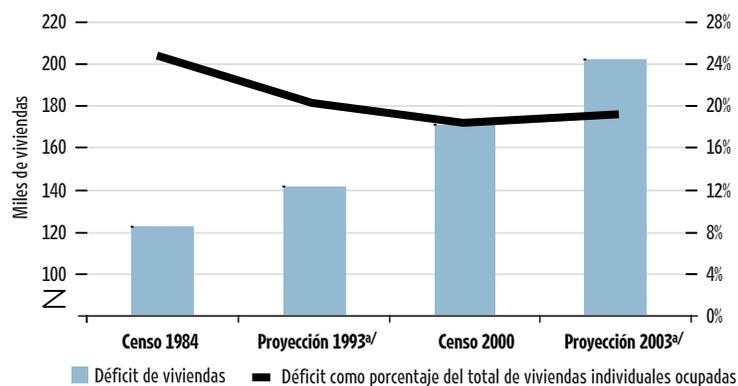
Desde su creación y durante los años noventa, la producción de vivienda en el marco del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) estuvo orientada exclusivamente a resolver el déficit cuantitativo, sin una atención paralela al tema de los servicios urbanos básicos, su localización y caracterización física y socio-espacial en función de políticas de crecimiento y desarrollo urbano (FUPROVI, 2004).

Se frenó el deterioro en la capacidad de compra de las familias

En una perspectiva de largo plazo, la recuperación de la accesibilidad habitacional entre 1992 y el 2003 no consiguió recuperar el nivel de la capacidad de compra que tenían los hogares en los años previos a la crisis de los ochenta. Para los hogares de menores ingresos, el Estado logró compensar esta caída mediante el bono familiar de vivienda.

GRAFICO 2.7

Costa Rica: evolución del déficit de vivienda. 1984-2003



a/ Las proyecciones aplican la tasa de crecimiento intercensal más reciente a los datos de vivienda de las Encuestas de Hogares del año especificado.

Fuente: FUPROVI, 2004.

Durante el período, el índice de accesibilidad habitacional²⁹ mostró un comportamiento fluctuante, con una leve tendencia al alza (gráfico 2.8). Tomando como punto de partida 1992 (base 100 puntos), la capacidad de compra se deterioró en más de 20 puntos durante los primeros tres años, con su punto más bajo de toda la década en 1995 (78 puntos). A partir de ese año se produjo una recuperación progresiva hasta el 2001, interrumpida por una caída en 1999, que se repitió en el 2002. En esta mejoría incidió la progresiva disminución en las tasas de interés del mercado financiero, que abarató el costo del financiamiento habitacional para las familias (véase capítulo 3). Se trató de una mejoría modesta, pues en el 2003 el valor del índice de accesibilidad fue solamente 8,5 puntos superior al de 1992. El relativo estancamiento de los ingresos promedio de los hogares, junto a un crecimiento en los precios de vivienda superior al de otros bienes y servicios, impidió que la baja en las tasas de interés se tradujera en una fuerte expansión en la capacidad de compra de una vivienda.

Como se sabe, para los hogares de menores ingresos existe, desde 1986, un subsidio habitacional directo que permite complementar su escasa capacidad de compra de una vivienda. Este subsidio, denominado bono familiar de vivienda, fue creado al amparo de la Ley 7052, que estableció el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El bono permite ampliar la capacidad de compra de estos hogares, pues se trata de una transferencia de efectivo generalmente superior a los 5.000 dólares (en este sentido, los incorpora como parte de la demanda efectiva del mercado habitacional). En los dieciséis años transcurridos desde la entrada en funcionamiento del SFNV hasta el 2003, se otorgaron 207.517 bonos, una cantidad que representa cerca del 25% del total de hogares pobres en Costa Rica y que denota la alta prioridad concedida a esta política pública³⁰. No obstante, al analizar la evolución de la entrega de

bonos puede constatar una fuerte tendencia decreciente a partir de 1997. En el período 2000-2003, el nivel promedio de otorgamiento de bonos fue inferior al que existía en los años iniciales del SFNV³¹.

Las estadísticas señalan que el 86,3% de los bonos familiares de vivienda ha sido dispensado a hogares cuyos ingresos mensuales son iguales o menores a dos salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción (familias pobres). Sin embargo, hay motivos fundados para dudar de esta focalización, debido al dismantelamiento de los controles y los mecanismos de evaluación del Fondo de Subsidios para la Vivienda

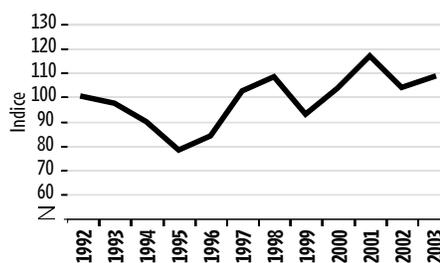
(FOSUVI) desde inicios de la década de los noventa. Como se consignó en el Noveno Informe, esta situación ha sido enfrentada mediante la adopción de cambios normativos y la introducción de mecanismos de auditoría y supervisión implementados entre 2002 y 2003.

Erosión de la capacidad institucional del sector vivienda

Durante la mayor parte del período 1990-2003 se produjo un significativo debilitamiento de las principales instituciones del sector vivienda, particularmente en lo que concierne a la capacidad rectora, la estabilidad financiera y la sostenibilidad de importantes entidades autorizadas del SFNV. En el caso del BANHVI, una combinación de factores legales, políticos y financieros hizo que sus funciones quedaran prácticamente reducidas a la tramitación de bonos de vivienda. En todo este período, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), en ausencia de un marco legal que lo habilite para desempeñar su función rectora, y sin mecanismos institucionalizados de control y rendición de cuentas, fue presa fácil de la injerencia político-electoral, sobre todo en el campo del financiamiento habitacional. Las medidas adoptadas en los últimos dos años del período (2002-2003) revirtieron esta tendencia, al ordenar financiera y operacionalmente el sector y, de consolidarse, pueden servir de

GRAFICO 2.8

Costa Rica: evolución del índice de accesibilidad habitacional^{a/}. 1992-2003



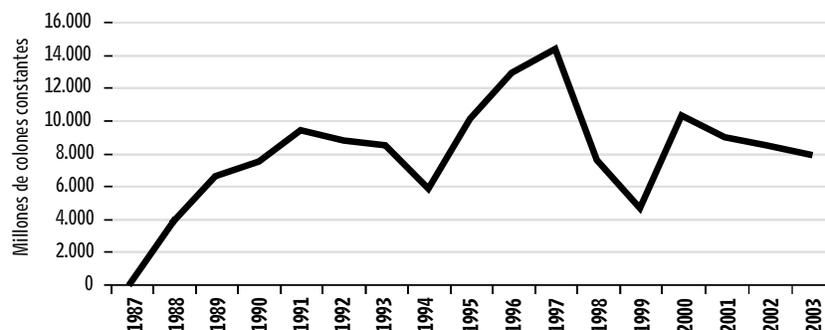
a/ Este índice no es comparable con los índices calculados anteriormente por el Proyecto Estado de la Nación (1996 y 2000), debido a cambios metodológicos y ajustes en algunas de las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, INEC y MUCAP.

GRAFICO 2.9

Costa Rica: monto real asignado a los bonos familiares de vivienda. 1987-2003

(colones de 1995)



Fuente: FUPROVI, 2004.

plataforma para la regeneración institucional a mediano plazo³².

De acuerdo con la Ley 7052, el BANHVI es el ente rector del SFNV; tiene carácter de entidad de segundo piso, que opera con un conjunto de entidades autorizadas para canalizar los recursos del sistema. Sin embargo, su capacidad para atraer a las principales entidades de financiamiento habitacional e impulsar su participación como entes autorizados ha sido siempre escasa, debido principalmente a que se trabajó con una comisión de tramitación muy baja para el bono (1%), al hecho de que el público meta de esas entidades tiene ingresos superiores a los previstos por ley para el subsidio habitacional, y a la incapacidad del BANHVI para desarrollar el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), lo que le hubiese permitido incursionar en operaciones tales como la refinanciación de Carteras hipotecarias³³. Las dos instituciones que concentran la mayor cantidad de activos del sector bancario costarricense (43%), el BNCR y el BCR, están al margen del SFNV.

A partir de 1998, la crisis financiera del sector cooperativo debilitó aún más la estructura de entidades autorizadas e impactó sobre las finanzas del BANHVI, que debió asumir pérdidas por encima de los 50 millones de dólares. Esto implicó la intervención de la SUGEF y requirió importantes medidas para recuperar la estabilidad financiera del BANHVI, lo cual se logró en el año 2003³⁴. A esta crisis se sumó la sufrida por las asociaciones de desarrollo comunal, luego de que decidieran incursionar en la constitución y operación de la Mutual Comunal, iniciativa que culminó con la quiebra dos años y medio después.

Por otra parte, ya desde los primeros años de los noventa el BANHVI venía siendo debilitado en sus alcances funcionales originales. En 1991, con la Ley 7208, se eliminó la exigencia de que los beneficiarios del subsidio habitacional suscribiesen hipotecas en segundo grado a favor del Banco, y en 1995, con la Ley 7558, se traspasó la función de supervisión y control de las entidades autorizadas a la SUGEF. La primera de

estas medidas afectó la capacidad del organismo para recuperar y reinvertir recursos; la segunda, su potestad de control directo sobre los entes autorizados. Además, disposiciones internas suprimieron los controles técnicos sobre el otorgamiento de bonos, así como los controles de campo, lo que impidió mantener un seguimiento sobre la calidad de las obras financiadas. Durante el período bajo análisis, la Defensoría de los Habitantes recibió constantes quejas acerca de las deficiencias en la construcción de las viviendas de interés social (capítulo 5). La reciente adopción de normativa que adapta el diseño de viviendas de interés social a condiciones climáticas y topográficas de diversas regiones del país, por un lado, y la implantación de mecanismos de auditoría y supervisión de calidad de las obras, por otro, han introducido importantes cambios en esta situación.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA DE **VIVIENDA** véase, FUPROVI, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Acceso a la inversión social

El esfuerzo individual y el apoyo institucional del Estado son fundamentales para alcanzar el desarrollo humano. En tanto el gasto público social se dirige a crear o proteger capacidades en las personas y promover su desarrollo, se puede decir que constituye una inversión social que generará dividendos, tanto para sus beneficiarios directos como para la sociedad en su conjunto.

En 1990, la inversión social pública (ISP) de Costa Rica sufrió una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la deuda. A partir de entonces empezó a crecer en forma sostenida, con interrupciones en 1995 y, en menor medida, en 1999 (Gráfico 2.10). Así, para el año 2003 la inversión fue un 51,7% superior a la existente en 1980 y un 61,9% mayor que la de 1990. Esto implica un crecimiento medio anual real del 2,0% entre 1980 y el 2003, y del 2,9% a partir de 1990. Esta expansión ha sido acompañada de una recuperación

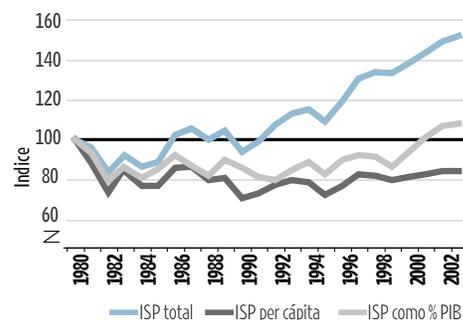
de su prioridad macroeconómica y fiscal; no obstante, se torna insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, de modo que la ISP por habitante en el 2003 resulta un 16,3% menor a la existente veintitrés años antes. La inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, y aunque a partir de los noventa comenzó a expandirse en términos reales, ese crecimiento sigue siendo insuficiente para recuperar lo perdido (Trejos, 2004). Cuando se realizó el estudio sobre la inversión social para el presente Informe, los datos estaban disponibles hasta el año 2002, por lo que, de aquí en adelante, el análisis compara la ISP de 1990 y 2002.

Medida en colones del 2002, la ISP registró un crecimiento acumulado del 62,8% en doce años (4,1% promedio anual). En términos de la prioridad macroeconómica, la ISP aumentó de cerca del 14,5% del PIB en 1990, al 18,2% en el 2002. En relación con el gasto del Gobierno General, pasó de 65,1% en 1990 a 70,6% doce años más tarde³⁵.

El aumento de la ISP ha sido mayor en el sector de seguridad social (5,4% promedio anual) y en el de educación (5,1%), de modo que ambos sectores han ganado participación dentro de la inversión total. El sector educación pasó de 27,2% en 1990 a 30% en el

GRAFICO 2.10

Costa Rica: índice de la inversión social pública y en relación con el PIB. 1980-2003
(base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2004 con información de STAP, COREC II e INEC-CCP.

2002, y el de seguridad social aumentó de 24,7% a 28,6%. El sector salud creció por debajo de la media (3,1% anual) y perdió 4,7 puntos de participación, para quedar en 30,2%. De esta forma, los tres sectores mencionados representaron en el 2002 una participación cercana al 30% cada uno. Los otros dos sectores, vivienda y territorio, cultura y recreación, se expandieron a una tasa aún menor, que redujo parte de su ya limitada participación. Vivienda y territorio terminó el período (1990-2002) con un 10% de la ISP, en tanto cultura y recreación bajó a 0,8%. Más aún, este crecimiento no compensa al aumento de la población, de manera que, por habitante, la ISP en estos sectores se contrajo en términos reales, como se analizará más adelante.

Comparación internacional de la inversión social

La evolución creciente de la inversión social en Costa Rica a partir de 1990 es parte de una tendencia más general, que se reproduce en todos los países de América Latina. Según la CEPAL (2004): “El esfuerzo de más de

una década por aumentar de manera sostenida el gasto público destinado a los sectores sociales es uno de los hechos más destacados del desarrollo de la gran mayoría de los países latinoamericanos”. Esta evolución ha significado no solo un aumento en el monto real de la ISP por habitante, 60% para el promedio de la región, sino también una ganancia de cuatro puntos porcentuales del PIB en el conjunto regional.

En Costa Rica la ISP tiene una alta prioridad macroeconómica y representa un alto gasto per cápita, en tanto que la mayoría de las naciones centroamericanas se localizan en el extremo opuesto: baja prioridad macroeconómica y reducido gasto per cápita. En todo caso, y aunque pertenece al grupo de países latinoamericanos de condiciones más favorables, Costa Rica siempre se ubica por debajo del resto, en al menos uno de los indicadores considerados (gráfico 2.11).

Cambios en la inversión social pública por sectores

El cambio más relevante de la década en materia de ISP se dio en el

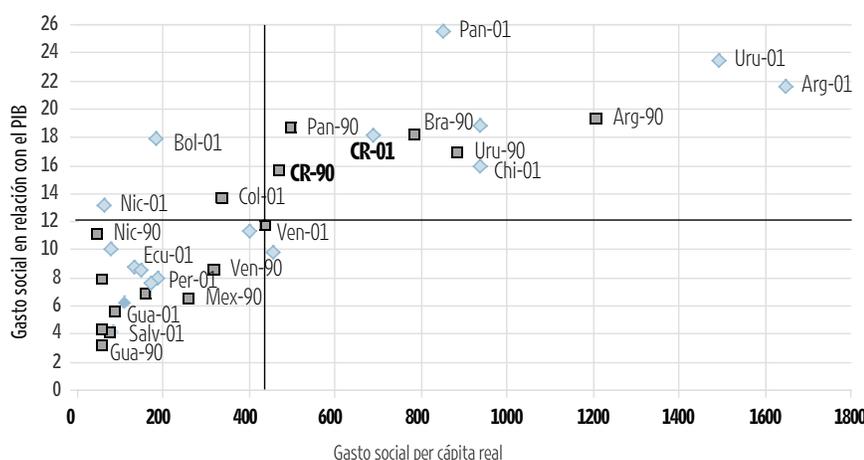
sector educativo, por una recomposición en favor de la educación básica o general y en contra de la educación postsecundaria o superior. Entre la educación básica, el rubro que más se expandió fue el de las modalidades no tradicionales (especial y abierta), fundamentalmente por la educación abierta, que se introdujo a finales de los años noventa, aunque estas modalidades aún absorben una cantidad limitada de recursos. Entre las modalidades tradicionales, la educación preescolar y la secundaria fueron las más dinámicas, si bien la inversión social en primaria también creció en forma significativa. Esta evolución hizo que mientras en 1990 la educación básica captaba el 54,9% de la inversión educativa, para el 2002 llegó a absorber el 70,3% (cuadro 2.5). Esta reasignación dinámica hacia la educación básica es la que explica el aporte de la inversión educativa a la mejora en la equidad, pues se sabe que este tipo de servicio favorece en mayor medida a los grupos y regiones más pobres. Sin embargo, desde la perspectiva de las aspiraciones de acceso al conocimiento, es claro que la educación básica no alcanza para ampliar las capacidades de desarrollo de la población.

La educación superior (universitaria y parauniversitaria) mostró en términos per cápita una contracción real acumulada de 21,8% o, lo que es lo mismo, una reducción promedio anual de 2%. Esta disminución hizo que perdiera participación dentro de la inversión educativa, al pasar de 33,5% en 1990 a 19% en el 2002. Aunque una reducción de la inversión en educación superior a favor de la educación básica mejora la equidad distributiva, por el origen diferenciado de las poblaciones atendidas, es claro que esta inversión reviste la mayor importancia para el desarrollo tecnológico y científico y para la tecnificación, sobre todo en momentos en que el país se está integrando más activamente al mercado mundial. La capacitación profesional, otra área importante para la competitividad sistémica de la economía, también ha mostrado un crecimiento nada despreciable. Por último

GRAFICO 2.11

América Latina: gasto público social real en relación con el PIB, según gasto público social real per cápita. 1990, 2001

(dólares de 1997)



Nota: El gráfico se ha separado en cuatro cuadrantes, utilizando como límites los promedios regionales del período. El gasto público social real per cápita promedio es de \$441 y el promedio del gasto público social real en relación con el PIB es 12%.

los programas de incentivos para atraer a los jóvenes a la educación básica parecen haberse estancado en términos de recursos y eso les ha hecho perder participación relativa (cuadro 2.5).

Por su parte, el sector de seguridad social es el que registra el mayor crecimiento, especialmente en el rubro de pago de pensiones contributivas. Este programa expandió su inversión per cápita a un ritmo del 3,3% anual, tasa que duplica la mostrada por la inver-

sión social total, aunque inferior a la de la educación general o básica. El pago de estas pensiones, luego de absorber el 77,3% de los recursos del sector en 1990, pasó a representar el 81,0% de ellos en el 2002. Por su carácter y tamaño, este programa es el que presiona para deteriorar la equidad de la inversión social. Ello es claro al constar que las pensiones contributivas equivalían al 19,1%, de toda la ISP en 1990 y ya para el 2002 captaban

el 23,1% de ella⁸⁶. Las pensiones no contributivas a cargo de la CCSS y los programas de regulación del trabajo tienen una participación limitada y no sufrieron modificaciones durante el período estudiado (Trejos 2004).

La inversión en salud mostró un escaso dinamismo, al expandirse solo un 8,1% por persona entre los años 1990 y 2002, para una tasa media anual de 0,6%. En el sector de vivienda y territorio, un crecimiento real de la inversión

CUADRO 2.5

Inversión social pública total, inversión social per cápita y variación porcentual de la inversión per cápita, según sector y subsector. 1990 y 2002

(cifras absolutas en colones del 2002 y relativas en porcentajes)

Función	Inversión social total		ISP per cápita		Variación porcentual del ISP per cápita	
	1990	2002	1990	2002	Total	Media anual
Todos los sectores^{a/}	678.149	1.103.921	222.303	269.933	21,4	1,6
Sector educación	100,0	100,0	60.439	82.188	36,0	2,6
Preescolar	2,6	5,9	1.599	4.860	204,0	9,7
Primaria	31,7	35,1	19.139	28.850	50,7	3,5
Secundaria	19,3	23,4	11.688	19.258	64,8	4,2
Otra modalidad	1,3	5,9	782	4.809	515,0	16,3
Superior	33,5	19,3	20.243	15.832	-21,8	-2,0
Capacitación	7,0	7,0	4.252	5.722	34,6	2,5
Incentivos	4,5	3,5	2.737	2.858	4,5	0,4
Sector salud	100,0	100,0	75.320	81.404	8,1	0,6
Rectoría	1,3	4,2	974	3.438	252,9	11,1
Atención primaria	14,9	17,7	11.230	14.425	28,5	2,1
Consulta médica	31,3	26,1	23.580	21.227	-10,0	-0,9
Hospitalización	46,4	49,2	34.939	40.065	14,7	1,1
Nutrición	6,1	2,8	4.597	2.249	-51,1	-5,8
Sector seguridad social	100,0	100,0	54.951	77.131	40,4	2,9
Pensiones contributivas	77,3	81,0	42.496	62.439	46,9	3,3
Pensiones no contributivas	6,0	6,0	3.306	4.595	39,0	2,8
Regulación del trabajo	1,3	1,3	715	984	37,6	2,7
Grupos vulnerables	15,4	11,8	8.435	9.113	8,0	0,6
Sector vivienda y territorio	100,0	100,0	28.904	26.947	-6,8	-0,6
Servicios de vivienda	38,0	26,7	10.988	7.184	-34,6	-3,5
Suministro de agua	25,4	26,3	7.329	7.088	-3,3	-0,3
Servicios municipales	36,6	47,0	10.587	12.674	19,7	1,5
Sector cultura y recreación	100,0	100,0	2.688	2.263	-15,8	-1,4
Culturales	45,5	45,5	1.269	1.029	-18,9	-1,7
Recreativos	19,7	19,7	653	445	-31,8	-3,1
Deportivos	34,8	34,8	766	789	2,9	0,2

a/ Inversión social pública total en millones de colones del 2002 y la inversión social pública por habitante en colones del 2002.

Fuente: Trejos, 2004, con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

total no logró compensar el crecimiento de la población³⁷. Los servicios de suministro de agua también se contrajeron en términos reales y solo los servicios municipales registraron cifras positivas, al crecer a un ritmo similar al de la inversión social total. Finalmente, los servicios culturales y recreativos redujeron su ya marginal participación, con una merma de 15,8% con respecto a los recursos reales por habitante que recibieron en 1990.

>> MÁS DETALLE SOBRE EL TEMA DE INVERSION SOCIAL

Véase Trejos, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Acceso a una vida sin amenazas a la libertad personal

El derecho de las y los ciudadanos a tener seguridad personal para llevar una vida libre de amenazas a su patrimonio y su integridad física ha experimentado un retroceso, en virtud del incremento de los actos delictivos. Los delitos contra la vida son la manifestación máxima de la violencia en cualquiera de sus formas. El acceso de una serie comparable de estos delitos en los últimos veinticuatro años (1980-2003), con datos del Poder Judicial, permite establecer cuatro etapas principales en su evolución (gráfico 2.12): un primer período de aumento de las tasas entre 1983 y 1986, seguido de varios años sin cambios (1986-1990), una nueva fase de importante crecimiento durante la mayor parte de los años noventa (1991-1998) y, finalmente, un período posterior a 1998, en el que más bien se registra una tendencia a la baja, aunque el nivel alcanzado es muy superior al que existía en el país quince años atrás: la tasa global pasó de 186 delitos por cien mil habitantes en 1983, a 352 en el 2003 (Carranza y Solana, 2004).

Es importante señalar que, si bien el aumento de la violencia medida por los homicidios se inició en 1990, otros delitos violentos intencionales ya venían en ascenso desde los años ochenta. Tal es el caso de los delitos de agresión, el homicidio en grado de tentativa y las lesiones culposas.

Cuando se analiza la ubicación de los delitos según zona geográfica, el Área Metropolitana de San José y el

cantón central de Limón figuran como los lugares con las tasas de homicidio más altas, 10,5 y 19,3 respectivamente en el 2003, y los que muestran el mayor crecimiento desde 1999. Los cantones fronterizos también presentan elevadas tasas de homicidios, según se observa en el mapa 2.2.

Cuatro tendencias preocupantes llaman la atención en materia de homicidios durante los noventa: el incremento de los homicidios cometidos en ocasión de robo o asalto y el aumento de víctimas muertas por arma de fuego, por droga o por encargo (cuadro 2.6).

El aumento de los homicidios ha coincidido con un incremento en el porcentaje de las víctimas muertas por armas de fuego, lo cual comprueba la existencia de una correlación significativa entre ambas variables³⁸ (gráfico 2.13). A medida que aumentan los porcentajes de homicidios cometidos con armas de fuego, se eleva también la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. En el 2003, Limón y Heredia fueron las provincias con mayor porcentaje de asaltos en los que se usaron armas de fuego (71,7% y 61,0%, respectivamente) (Carranza y Solana, 2004).

Por su parte, los homicidios por drogas se triplicaron, de 17 entre 1994 y 1998, a 73 entre 1999 y el 2003. Los homicidios por encargo (“sicariatos”)

son un fenómeno más reciente, cuyas estadísticas oficiales datan del 2000; entre ese año y el 2003 se registraron 18 delitos de este tipo, los cuales muestran una tendencia al ascenso.

Pese a los datos reseñados, no debe perderse la perspectiva de que en el período estudiado Costa Rica figuró entre los cinco países de América con tasas de homicidios moderadamente bajas, junto a Canadá, Chile, Uruguay y Argentina (WHO, 2002).

CUADRO 2.6

Porcentaje de homicidios cometidos por robo o asalto, según quinquenio. 1980-2003

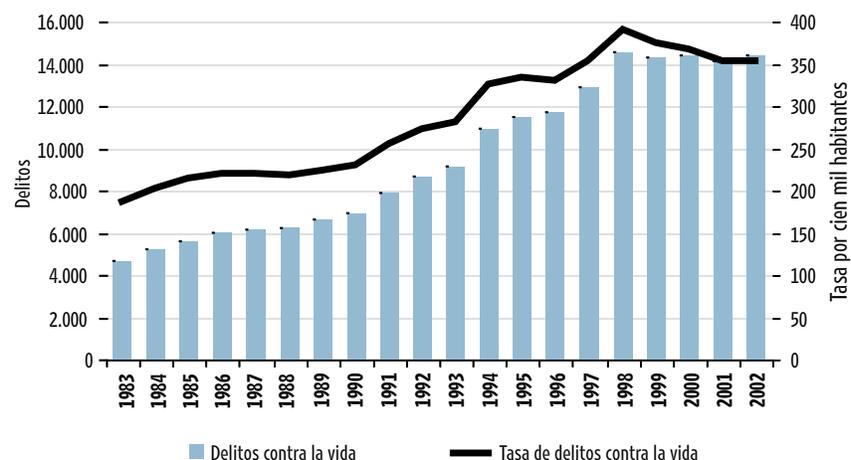
Quinquenio	Total de homicidios	Homicidios por robo o asalto	Porcentaje
1980-1983 ^{a/}	383	83	21,7
1984-1988	541	102	18,9
1989-1993	707	112	15,8
1994-1998	989	165	16,7
1999-2003	1.279	312	24,4

a/ Es un período de 4 años.

Fuente: Carranza y Solana, 2004, a partir de datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

GRAFICO 2.12

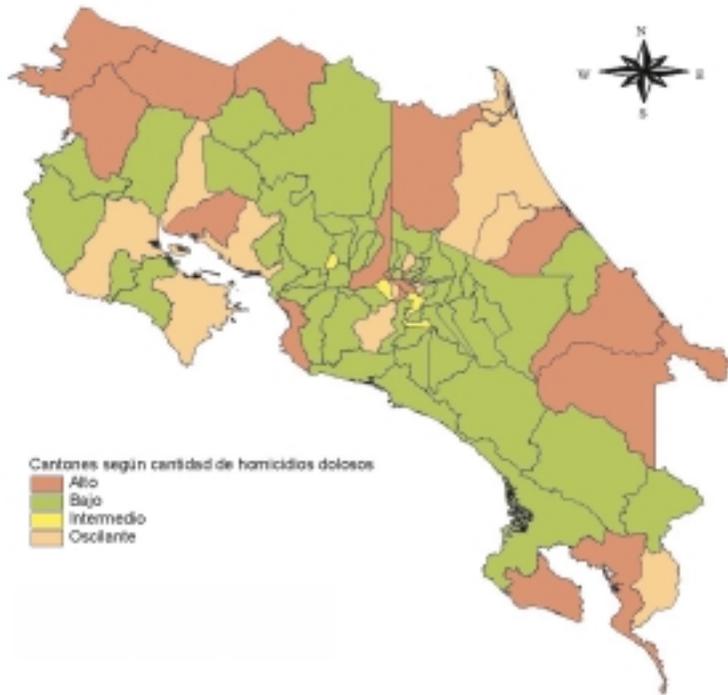
Costa Rica: delitos contra la vida, totales y tasa por cien mil habitantes. 1983-2002



Fuente: Carranza y Solana, 2004.

MAPA 2.2

Costa Rica: clasificación de los cantones según su tasa de homicidios dolosos por cien mil habitantes. 1983, 1990 y 2003

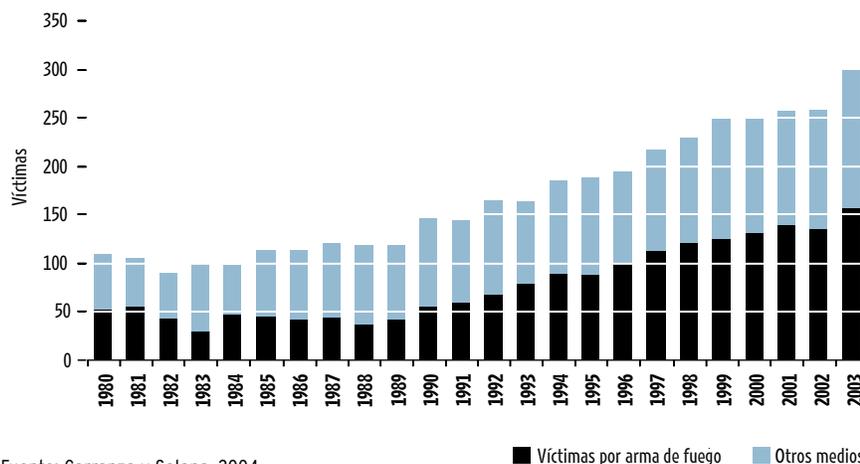


Nota: A partir de las tasas de homicidios por cien mil habitantes a nivel cantonal, se calculó un promedio para los años 1983, 1990 y 2003. Se definieron las siguientes categorías: Alto: cantones que presentan una cifra mayor que el promedio de la tasa de homicidios en 2 o más años. Bajo: cantones que presentan una cifra menor que el promedio de la tasa de homicidios en 2 o más años. Intermedios: cantones que tienen un número menor y mayor que el promedio de la tasa de homicidios en los años respectivos. Oscilante: cantones en los que el número de homicidios no permite identificar con claridad una tendencia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

GRAFICO 2.13

Costa Rica: total de víctimas en delitos por homicidio y número de ellas que fueron muertas por arma de fuego. 1980-2003



Fuente: Carranza y Solana, 2004.

La respuesta institucional al tema de la violencia delictiva en el país se caracteriza por una alta dispersión de los entes encargados de la seguridad ciudadana. A principios de la década de los noventa existían en el país alrededor de diez cuerpos policiales con diversos ámbitos de injerencia y adscritos a distintos entes: ministerios de Seguridad, Hacienda, Presidencia, Justicia, Obras Públicas y Transportes y el Poder Judicial (Chinchilla, 2000). A finales del período esta situación no solo se mantenía, sino que había aumentado el número de cuerpos, con la creación de las policías municipales, sin que existiera una instancia de coordinación entre ellos. No se ha dado una discusión nacional acerca de los costos que esta diversidad impone al país y cómo su existencia aumenta o disminuye la efectividad en la prestación de los servicios de seguridad ciudadana (Salazar, 2004).

Otro hecho relevante en el ámbito institucional ha sido el incremento de los servicios privados de seguridad, los cuales fueron incorporados en la Ley General de Policía de 1994, pero que no fueron regulados sino hasta la aprobación de la Ley de Servicios Privados de Seguridad (n° 8395), en diciembre del 2003. El personal privado de seguridad oficialmente registrado por el Ministerio de Seguridad pasó de 1.200 efectivos en 1994 a 1.550 en el 2002. Según la Dirección de Servicios de Seguridad Privados, en el 2003 aumentó a 2.246 el número de licencias otorgadas a oficiales privados, y a 286 el de empresas inscritas³⁹. En contraste, y pese al aumento de los delitos, los datos del Ministerio de Seguridad indican que entre 1995 y el 2003 hubo un incremento muy pequeño en el número de policías: de 8.629 a 9.719. En el mismo período, la tasa de policías por mil habitantes disminuyó de 2,5 en a 2,3. Al leve crecimiento de las plazas se ha unido la ausencia de incrementos en el presupuesto del Ministerio de Seguridad y en el de la Academia Nacional de Policía. Las cifras sobre el presupuesto del Ministerio de Seguridad muestran un comportamiento muy irregular en términos de su

Al comparar la distribución del ingreso en las naciones latinoamericanas, Costa Rica y Uruguay resultan ser los dos únicos países con coeficiente de Gini inferior a 0,500, o sea, con la menor concentración en la distribución del ingreso, sobre todo Uruguay⁴³ (gráfico 2.15)

Los demás países muestran coeficientes superiores a 0,500, e incluso Brasil y Bolivia, en ese orden, registran las mayores desigualdades, con coeficientes que superan 0,600. En Centroamérica, Honduras es el que presenta la situación más desfavorable.

No obstante la mejor situación de Costa Rica en el contexto latinoamericano, sus niveles de desigualdad son mayores que los prevaecientes en los países desarrollados. El valor máximo de los coeficientes de Gini de la distribución del ingreso en una muestra de países desarrollados corresponde a Estados Unidos (0,408), pero el grueso de los países muestra coeficientes de entre 0,300 y 0,390. En todo caso, ese valor máximo es inferior al de Uruguay y Costa Rica, que a su vez, como ya se comentó, son los países de América Latina con menor desigualdad

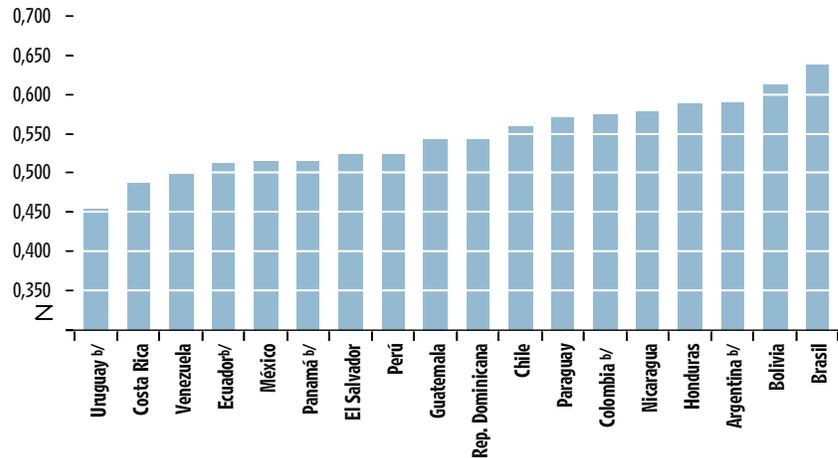
Inversión social atenúa, pero no detiene, el aumento de la desigualdad

Dada la importancia que tiene la inversión social pública en Costa Rica, es necesario saber hasta qué punto ésta podría estar aminorando la tendencia de aumento que muestra la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini (recuadro 2.7). Un primer resultado es el indicado en la sección anterior: el índice de Gini aumentó entre 1990 y el 2002. Un segundo hallazgo es que la inversión social en los noventa logró atenuar para cada año el índice de Gini por ingresos, y que este efecto correctivo fue mayor en el 2002 que en 1990, lo cual evidencia la creciente importancia que tiene la inversión social para controlar la desigualdad (cuadro 2.7).

Un tercer resultado es que el Gini social del 2002 fue mayor que el de 1990, lo cual indica que si bien la in-

GRAFICO 2.15

América Latina y el Caribe (18 países): coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de las personas. 2001^{a/}



a/ Se utilizó el dato de ese año o el más cercano disponible.

b/ Estimaciones para la zona urbana. En el caso de Argentina, para el Gran Buenos Aires.

Fuente: CEPAL, 2004.

RECUADRO 2.7

Construcción de una distribución del ingreso comparable con la inversión social pública

Como parte del análisis sobre inversión social pública (ISP) realizado para el presente Informe, se efectuó un ejercicio dirigido a construir una distribución del ingreso comparable con la ISP. Para ello, se estimó el ingreso familiar a partir de las Cuentas Nacionales y se ajustó el ingreso familiar de las Encuestas de Hogares. Esto último se hizo para el ingreso familiar total, a través de un factor de ajuste para el ingreso familiar per cápita, y no por fuente de ingreso, para respetar el grado de desigualdad que mostraban las encuestas en cada año estudiado⁴⁴. Como el ingreso familiar contiene ya algunos componentes de la ISP, particularmente las transferencias en efectivo,

como pensiones y ayudas, se procedió también a estimar el ingreso autónomo del hogar, esto es, el ingreso libre de ISP. Por otra parte, la ISP se consideró como un ingreso en especie, que se agregó al ingreso autónomo para llegar al ingreso familiar disponible. Para hacer este cálculo se utilizó la ISP por familia y se realizó una estimación comparable de las familias. Esta se obtuvo a partir de las proyecciones de población del Centro Centroamericano de Población y considerando el tamaño medio del hogar por decil que surge de las encuestas⁴⁵.

Fuente: Trejos, 2004.

versión social neutraliza el deterioro de la equidad en la distribución de los ingresos familiares, no logra frenarlo. Esto es importante por cuanto confirma el argumento planteado en ediciones anteriores de este Informe: el problema de la desigualdad tiene su origen en la economía, específicamente en el mercado laboral, y es ahí don-

de tiene que resolverse. (Más detalle sobre la metodología empleada en esta sección véase Trejos, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr)

Se amplían las brechas en el acceso al empleo y a la educación

Las mejoras en el empleo y la educación registradas durante la década

CUADRO 2.7

Impacto redistributivo de la inversión social reflejado en el ingreso familiar total mensual, según decil, 1990, 2002

(cifras absolutas en colones corrientes por familia al mes)

Deciles ^{a/}	Ingreso familiar total mensual ajustado 1990 ^{b/}				Ingreso familiar total mensual ajustado 2002 ^{b/}			
	Autónomo ^{c/}	Inversión social	Disponible	Variación (%)	Autónomo	Inversión social	Disponible	Variación (%)
Todas las familias	58.527	11.714	70.241	20,0	308.549	87.836	396.385	28,5
D1	8.476	11.654	20.130	137,5	42.831	99.530	142.362	232,4
D2	21.408	11.851	33.259	55,4	88.423	94.014	182.438	106,3
D3	30.340	11.033	41.372	36,4	134.613	90.539	225.152	67,3
D4	36.947	11.251	48.198	30,5	166.133	83.336	249.469	50,2
D5	44.407	10.626	55.033	23,9	206.169	78.762	284.931	38,2
D6	53.132	11.328	64.459	21,3	250.782	80.636	331.417	32,2
D7	60.968	10.824	71.792	17,8	301.826	73.284	375.109	24,3
D8	80.651	11.943	92.593	14,8	372.428	78.307	450.735	21,0
D9	94.546	12.829	107.375	13,6	507.374	97.775	605.149	19,3
D10	154.923	13.795	168.718	8,9	1.013.869	102.230	1.116.099	10,1
Coefficiente de Gini ^{d/}	0,3741	0,0249	0,3126		0,4290	-0,0044	0,3350	
Relación de ingreso					0,0549	-0,0293	0,0223	
D10/D01	18,28	1,18	8,38		23,67	1,03	7,84	
Q5/Q1	8,35	1,13	5,17		11,59	1,03	5,30	

a/ Familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita, de menor ingreso o más pobres (D1) a mayor ingreso o más ricas (D10).

b/ Ingreso ajustado por subdeclaración, según estimación exógena a partir de las Cuentas Nacionales por fuente de ingreso.

c/ Sin considerar inversión social pública.

d/ Estimado a partir de la distribución de los ingresos familiares por deciles.

Fuente: Trejos 2004, con base en las Encuesta de Hogares e información de la STAP y el BCCR.

no fueron iguales para los distintos sectores sociales, lo que ayuda a entender la desconexión entre la ampliación en las capacidades y la distribución del ingreso. Cuando se analiza cómo se distribuyen las oportunidades de empleo entre los distintos grupos de ingreso, se obtiene que estas no han beneficiado a los más pobres y que en la década más bien se ampliaron las distancias entre estos y los sectores de mayores ingresos.

Los datos del cuadro 2.8 indican que el desempleo se incrementó de manera significativa en los quintiles más pobres (83,5% para el primer quintil). La razón entre este quintil y el quinto casi se duplicó, al pasar de 4,7 a 8,7 entre 1990 y el 2003. Los quintiles más ricos mostraron no solo los menores problemas de desempleo, sino también las tasas de participación más altas. La desigualdad creció en todos

los grupos de edad, especialmente en el de 12 a 17 años y en el de 40 a 59 años. El más afectado a lo largo de la década fue el primer grupo, en el que la diferencia tendió a quintuplicarse⁴⁶.

Las mejoras en las coberturas de la educación en los años noventa operaron en favor de los quintiles más ricos: no obstante los logros de escolaridad que muestran todos los grupos, esta siguió siendo baja: en el caso de los quintiles más pobres la escolaridad promedio alcanzó primaria incompleta y, para los más ricos, secundaria o primer año de universidad (cuadro 2.8). Las personas de los quintiles más ricos presentaron no solo mayor escolaridad promedio, sino también una mejor asistencia escolar que las personas pertenecientes a los quintiles más pobres. Cuando se analiza la evolución del porcentaje de población de 18 años o más que tiene secundaria completa o

más, se observa que la razón entre el quinto y el primer quintil aumentó de 10,4 a 13,3 en la década (un crecimiento del 28,6%); esto es congruente con el crecimiento que se dio en la razón de ingreso (34%) en el mismo período. Se puede concluir, entonces, que los importantes esfuerzos realizados para la recuperación de la secundaria en los noventa no han logrado todavía corregir la desigualdad entre sectores sociales.

En el curso de la última década, los cambios tecnológicos han creado nuevas oportunidades para que la población acceda a una serie de herramientas señaladas como claves para una inserción laboral exitosa. Se trata de instrumentos como el dominio del inglés y el acceso a computadoras, a Internet y a la educación universitaria, entre otros. El vínculo entre ampliación de capacidades y menor desigualdad tampoco parece estar operando en lo que concierne a

CUADRO 2.8

Distribución de oportunidades de educación y empleo en la población, por quintiles de ingreso, según grupos de edad. 1990, 2003

Oportunidades	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil V	Quintil V	Relación entre V / I
Educación							
Escolaridad promedio de las personas de 18 años o más (años)	1990	4,5	5,7	6,4	7,5	10,2	2,3
	2003	5,1	6,4	7,2	8,8	11,9	2,33
Escolaridad promedio de las personas mayores de 17 años que tienen 9 años o más de educación aprobados (años)	1990	1,7	1,8	2,1	2,6	3,9	1,2
	2003	1,5	2,0	2,4	3,2	4,9	1,3
Población de 18 años o más que tiene secundaria completa o más (%)	1990	5,4	10,0	17,1	28,9	56,3	10,4
	2003	5,1	12,1	19,5	34,2	68,1	13,3
Población de 18 años o más que tiene noveno año aprobado o más (%)	1990	9,8	18,0	26,7	39,1	64,8	6,6
	2003	11,1	20,2	29,8	45,5	75,6	6,8
Población de 12 a 18 años que asiste al sistema educativo (%)	1990	48,7	57,3	55,6	66,9	82,0	1,7
	2003	68,1	70,4	75,2	82,5	92,3	1,4
Empleo							
Tasa de desempleo abierto	1990	8,5	7,1	4,7	2,7	1,8	4,7
	2003	15,6	9,3	5,8	3,9	1,8	8,7
12 a 17 años	1990	17,4	14,6	7,8	8,1	10,4	1,7
	2003	27,2	19,0	13,1	15,1	1,8	15,5
18 a 24 años	1990	15,3	13,1	7,6	3,7	5,2	3,0
	2003	29,1	19,7	13,5	9,4	5,9	5,0
25 a 39 años	1990	5,1	4,8	3,7	2,0	1,0	5,0
	2003	10,2	7,1	3,2	1,9	1,4	7,4
40 a 59 años	1990	5,0	2,3	2,5	1,2	0,2	26,0
	2003	13,1	3,2	2,7	1,7	0,6	22,8
60 años y más	1990	2,7	5,8	2,0	1,7		
	2003	5,9	3,2	2,4	2,4	1,1	5,2
Tasa neta de participación	1990	42,4	46,9	53,4	58,5	63,5	1,5
	2003	40,2	49,4	56,0	62,7	66,5	1,7

Nota: Los factores de expansión de la Encuestas de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2003a.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares de 1990 y 2003.

estas nuevas oportunidades, tal como se observa en el cuadro 2.9.

La brecha por nivel de ingreso muestra que el 54,5% de la población que habla inglés pertenece al quintil más rico, pero además, dentro de ese quintil, un 23% de las personas habla inglés, es decir, casi 3 veces más que en el cuarto quintil, y 10 veces más que en el primero. Las brechas también se dan entre regiones, a favor de la Central, y entre sexos, a favor de los

hombres. La brecha en el dominio del idioma inglés reproduce la magnitud de la de ingreso (10 veces). En cuanto al acceso a la educación universitaria, según la Encuesta de Hogares del 2003 un 5,6% de la población asiste a centros universitarios (públicos 2,7% y privados 2,8%), y son los más ricos los que más están asistiendo, sea a la educación universitaria pública o a la privada. También es en estos quintiles que se concentra el acceso a la red Internet.

Finalmente, a este punto es necesario recordar que las brechas en el acceso a las capacidades se manifiestan de muy diversas maneras, más allá de las distancias entre ricos y pobres. Por ejemplo, en materia de empleo persisten brechas por razones de género que operan en detrimento de las mujeres: el diferencial de género en la tasa de subutilización total pasó de -2,4 a -3,9 entre 1990 y 2003. Por otro lado, en

CUADRO 2.9

Distribución de oportunidades de la población por quintiles de ingreso, según acceso o tenencia de instrumentos clave para la inserción laboral. 2003

Oportunidades	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Relación V/I
Dominio del idioma inglés (%) ^{a/}	2,3	3,0	5,5	8,4	23,1	10,0
Hombres	2,5	2,8	5,9	9,2	24,2	9,5
Mujeres	1,8	3,6	4,4	5,8	18,9	10,7
Población universitaria que asiste a universidades públicas (%) ^{b/}	2,0	5,8	8,5	12,5	18,5	9,3
Población universitaria que asiste a universidades privadas (%) ^{b/}	1,0	2,9	5,6	13,8	27,2	27,6
Tenencia de computadora en la vivienda (% viviendas) ^{c/}	3,3	8,3	14,3	26,9	53,7	16,4
Acceso a Internet en la vivienda (% viviendas) ^{c/}	0,7	1,1	3,2	10,7	32,4	44,5

a/ Población de 10 años o más.

b/ Población de 18 años o más. Porcentajes en relación con la población total que asiste a la educación universitaria.

c/ Viviendas ocupadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de 2003.

el ámbito de la educación se mantienen las brechas en deserción del sistema escolar entre instituciones públicas y privadas, en perjuicio de las públicas. En secundaria, aunque la brecha se redujo en la última década, la deserción en colegios públicos sigue siendo 4,1 veces mayor que en los privados⁴⁷.

El porcentaje de hogares vulnerables a la pobreza se redujo, pero hay alarmas importantes

Costa Rica logró reducir el porcentaje de hogares vulnerables a caer en la pobreza⁴⁸, de 15,7% en 1990 a 11,5% en el 2003. Asimismo, el indicador de vulnerabilidad, que toma en cuenta el alejamiento de los ingresos promedio de las familias de referencia (vulnerables) respecto a la línea de pobreza, continuó su tendencia decreciente en relación con 1999, y alcanzó un valor de 0,800, todavía por encima del valor de 1990 (0,796). No obstante esta reducción, cerca de una tercera parte de los hogares del país es pobre o está en riesgo de serlo (cuadro 2.10).

Hay dos factores que, por incidir sobre la vulnerabilidad de los hogares a caer en una situación de pobreza (o a perpetuarse en ella), constituyen

CUADRO 2.10

Porcentaje de hogares pobres y vulnerabilidad^{a/}. 1990-2003

	Porcentaje de hogares			Indicador de vulnerabilidad ^{b/}
	Total	Pobres	Vulnerables ^{a/}	
1990	42,8	27,1	15,7	0,796
1991	46,8	31,9	14,9	0,814
1992	44,8	29,4	15,4	0,803
1993	38,6	23,2	15,4	0,798
1994	34,2	20,0	14,2	0,806
1995	33,8	20,4	13,4	0,795
1996	36,1	21,6	14,5	0,807
1997	34,6	20,7	13,9	0,796
1998	32,4	19,7	12,7	0,800
1999	34,9	20,6	14,3	0,812
2000	33,9	20,6	13,3	0,806
2001	32,4	20,3	12,1	0,805
2002	33,3	20,6	12,7	0,804
2003	30,0	18,5	11,5	0,800

a/ Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma.

b/ El indicador asume valores entre 0 y 1. Aumentos en él reflejan aumentos en la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares de referencia (vulnerables).

Fuente: Sauma, 2004.

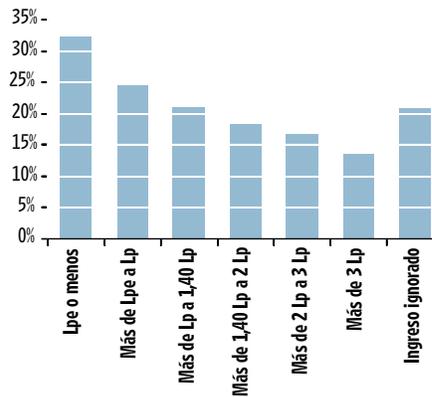
alarmas importantes y merecen atención: el aseguramiento en salud y la cotización en regímenes de pensiones. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad el tema de la salud ocupa un lugar preponderante, pues la contingencia de una enfermedad, máxime si es grave y especialmente en el caso de los ocupados, tendrá un fuerte impacto sobre los ingresos de las familias, y podría llevarlas a una situación de pobreza en caso de que no se encontraran en ella, o perpetuarlos en tal condición, si esta ya existía previamente.

En Costa Rica no está asegurado, ni directa ni indirectamente, un 19,1% de la población, lo que equivale a casi 800.000 personas en el 2003. Un 25,8% de los no asegurados es pobre (9,4% en pobreza extrema y 16,4% que no satisfacen necesidades básicas), un 12,3% corresponde a personas en hogares vulnerables en términos de la definición presentada anteriormente, un 14,3% pertenece a hogares con un ingreso per cápita solo superior a 1,4 veces la línea de pobreza, pero igual o inferior a 2 veces la misma, y un 32,2% tiene un ingreso superior a 2 veces la línea de pobreza (un 18,7% superior a 3 veces esa línea). Es claro que existe una relación inversa entre el no aseguramiento y los estratos de ingreso, pues a medida que se consideran estratos de menor ingreso, aumenta el porcentaje de población no asegurada en ellos (gráficos 2.16 y 2.17).

El otro factor de vulnerabilidad es el referido a la obtención de una pensión cuando se llega a la edad de retiro y no es posible seguir participando activamente en el mercado de trabajo. Según la Encuesta de Hogares del 2003, en ese año había en el país poco más de 328.000 personas con más de 60 años, de las cuales solo un 36% recibía una pensión contributiva (24,7% porque había cumplido con los requisitos de pensión, 5,1% por invalidez y 6,2% porque la había heredado). Además debe tomarse en cuenta que un 8,6% del total de esa población, aunque no estaba pensionada, cotizaba en algún régimen, lo cual les da derecho a recibir una pensión más adelante, lo que reduce su vulnerabilidad. Se tiene

GRAFICO 2.16

Costa Rica: porcentaje de población no asegurada dentro de los estratos^{a/} de ingreso per cápita del hogar. 2003



a/ Lpe: línea de pobreza extrema. Los límites son: para la zona urbana 14.141 colones y para la zona rural 12.270 colones. Lp: línea de pobreza total. Los límites de la línea de pobreza son: para la zona urbana 30.828 colones y para la zona rural 24.171 colones.

Fuente: Sauma, 2004.

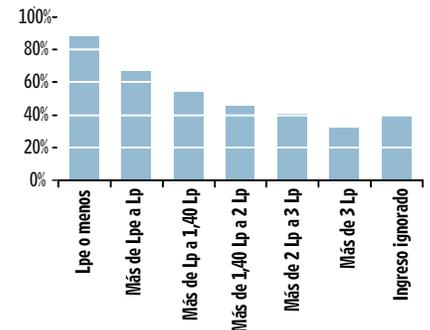
así que el 55,4% de las personas de más de 60 años no están pensionadas ni cotizan, lo que las hace altamente vulnerables (un 10,3% trabaja y el restante 45,1% está inactivo).

Excluyendo a aquellas personas de más de 60 años que pertenecen a hogares con ingreso ignorado, la incidencia de la pobreza es de 10,2% para quienes reciben pensión, de 10,7% para quienes cotizan (no pensionados aún) y de 36% para quienes no están pensionados ni cotizan (29,6% para los que trabajan y 37,4% para los que no trabajan). Es claro entonces que la imposibilidad de continuar participando en el mercado de trabajo por razones de edad, sin disponer de una pensión de retiro, es un importante factor de vulnerabilidad a la pobreza. Según la misma encuesta, un 42,2% de los ocupados no cotiza en ningún régimen obligatorio (Sauma, 2004).

Una vez más es evidente que los grados de vulnerabilidad son mayores para los miembros de hogares con niveles de ingreso per cápita cercanos a la línea de pobreza, pues al llegar a la edad del retiro, y en ausencia de una pensión,

GRAFICO 2.17

Costa Rica: porcentaje de ocupados que no cotizan en regímenes de pensiones obligatorios, dentro de los estratos^{a/} de ingreso per cápita del hogar. 2003



a/ Lpe: línea de pobreza extrema. Los límites son: para la zona urbana 14.141 colones y para la zona rural 12.270 colones. Lp: línea de pobreza total. Los límites de la línea de pobreza son: para la zona urbana 30.828 colones y para la zona rural 24.171 colones.

Fuente: Sauma, 2004.

podían caer en situación de pobreza. No hay que olvidar que cada año en el país hay hogares vulnerables que transitan hacia la pobreza (recuadro 2.8).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES VULNERABLES

Véase Castro, 2004 y Sauma, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Inversión social favorece más a las personas de mayores ingresos

Al analizar la inversión social y su distribución entre las familias según su ingreso familiar per cápita en grupos de igual tamaño, ya sea deciles o quintiles, se concluye que la inversión social, total y por persona, se tornó más equitativa en los años noventa. En 1990, el 20% más pobre recibió el 20% de la inversión social pública, y el 22% en el 2002. La ganancia del segundo quintil fue más modesta, menos del 1%, pero contribuyó para que el 40% más pobre pasara de recibir el 39,4% de la inversión social en 1990, al 41,8% en el 2002. El quintil más rico creció marginalmente por encima de la media,

RECUADRO 2.8

Dinámica de la pobreza en Costa Rica

Un estudio reciente analizó la magnitud de los movimientos de hogares pobres a no pobres y viceversa (Slon y Zúñiga, 2004), así como las principales características de los hogares que experimentan esas transiciones. La investigación se basó en la construcción de un archivo de panel, a partir de las viviendas visitadas durante tres años consecutivos (2000, 2001 y 2002⁴⁹) para la realización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

Los resultados de este trabajo permitieron determinar que, cada año, una cantidad importante de hogares sale de la pobreza y otro grupo también considerable ingresa a ella. Al considerar las transiciones entre estados de pobreza en un período de varios años sucesivos, los hogares bajo análisis pueden ser clasificados según el número de ocasiones o momentos en que fueron observados como pobres. En el período de estudio, un 37% del total de hogares experimentó pobreza en algún momento; de estos, un 18% fue pobre ocasional (pobre en un año), un 10% pobre recurrente (pobre en dos años) y un 9% pobre crónico (pobre en los tres años). Esto podría explicar la percepción de la población costarricense, en el sentido de que la pobreza es mayor que el 20% captado de manera anual.

El 61% de los hogares crónicos habita en las zonas rurales y se concentra más en las regiones Brunca y Huetar Norte, y menos en la región Central. En un 91% de estos hogares el jefe no tiene más educación que la primaria. "En cada año del panel, en algo más de un 40% de los hogares crónicamente pobres el jefe resulta inactivo.

Dentro de estos casos, una proporción considerablemente alta (que oscila entre un 30% y un 46%) corresponde a personas mayores de 65 años que no reportan ser pensionadas ni rentistas, ni dedicarse a oficios domésticos, ni padecer de una discapacidad permanente. Estos hogares están jefeados por una mujer divorciada, separada, viuda o soltera entre un 44% y un 47% de los casos". Además, al considerar los hogares pobres crónicos en los que el jefe tiene empleo, se observó que en su mayoría participan en la actividad agrícola o la ganadería como trabajadores por cuenta propia o empleados de empresa privada.

También se estudiaron las características que diferencian a los hogares que pasan de una condición a otra (pobre a no pobre y viceversa) de los que permanecen en una misma condición. Al respecto se determinó, entre otros resultados, que las probabilidades de salir de la pobreza son más altas, y las de caer en la pobreza más bajas, para hogares que habitan en las zonas urbanas y en la región central del país, así como para hogares en los que el jefe del hogar tiene mayores niveles de educación, consigue o al menos conserva un trabajo y se dedica a una actividad diferente a la agricultura. Una de las recomendaciones del estudio sugiere que las políticas de combate a la pobreza se enfoquen no solo hacia la condición de los hogares pobres, sino también a la de los hogares no pobres, en especial al sector más vulnerable de estos, dado el flujo observado de no pobres hacia la pobreza.

Fuente: Slon y Zúñiga, 2004.

sión educativa, lo que sugiere una mejoría en la equidad distributiva. Aunque de una manera más leve, por el reducido dinamismo mostrado en el período, la inversión en salud también colabora en este resultado global.

La inversión social pública en educación representó el 26,0% de la inversión social recibida por el 40% más pobre en 1990, proporción que ascendió al 35,0% el 2002. Un aumento en la cobertura de la educación básica, junto a un incremento de los recursos destinados a ese nivel, explica esta evolución.

En el otro extremo de la distribución, el sector seguridad social representó el 43,9% de la inversión social recibida por las familias del quintil más rico del país en 1990, monto que se elevó al 59,5% doce años más tarde. Esto significa que, mientras en 1990 el 40,3% de los recursos invertidos por el sector seguridad social llegaba al quintil más rico, para el año 2002 este estrato absorbía el 47,5% de la inversión del sector⁵⁰. El aumento de los recursos asignados a financiar pensiones contributivas, que tienden a favorecer principalmente, y en mayor medida, a los trabajadores más calificados del país, es el factor que determina este comportamiento (Trejos, 2004).

Cambios en la equidad de la inversión social

Otra forma de ver cómo se ha distribuido la inversión social consiste en analizar la equidad geográfica, la distribución por grupos de edad (equidad generacional) y la equidad por género. Para hacer este análisis, nuevamente es más pertinente utilizar los indicadores de inversión por habitante, pues de otro modo las diferencias en las dinámicas poblacionales conducirían a conclusiones erróneas.

En general, durante la última década se observa una mejoría en la distribución de la inversión social, aunque persisten brechas notables (cuadro 2.11). La diferencia entre las zonas rurales y las urbanas se ha reducido, pero estas últimas concentran la inversión social. Por edades, los adultos mayores son los que ostentan los

con lo cual logró mantener su participación en la distribución en torno al 23%, un monto relativo superior a su peso poblacional. Pese a que los estratos intermedios redujeron ligeramente su participación, esta permaneció muy cercana al 20%, por lo que la distribución global de la inversión social tendió a ser muy proporcional (Trejos, 2004).

No obstante lo anterior, dadas las diferencias de tamaño que tienen las familias de los distintos estratos, la inversión social pública por miembro resulta también un indicador necesario de considerar. La inversión social per cápita que reciben las personas pertenecientes a las familias del quintil más

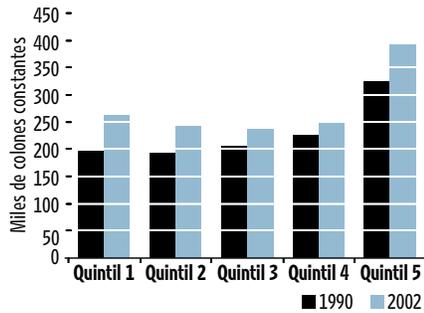
rico sigue siendo superior a la media del país y a lo que recibe por el quintil más pobre, aunque la brecha se ha reducido. En 1990 la inversión captada por el quintil más rico superaba la recibida por el más pobre en un 64,1%, y para el 2002 esta diferencia era todavía un 48,8% más alta (gráfico 2.18).

Al interior de cada quintil, la composición y distribución de la ISP por sector muestra que el educativo es el que explica la ganancia de participación de los dos quintiles más pobres, en tanto que el sector seguridad social mantiene, y refuerza, la situación de privilegio del último quintil. En el resultado neto parece dominar la inver-

GRAFICO 2.18

Costa Rica: inversión per cápita real según quintiles de ingreso del hogar. 1990, 2002

(base 2002=100)



Fuente: Trejos, 2004.

mayores niveles de inversión, debido principalmente a la seguridad social. Por su parte, las mujeres muestran una situación favorable, en virtud de la mejora en los sectores de educación y salud y seguridad social. Respecto a esto último, si bien se nota una regresividad de las pensiones contributivas y un aumento de la progresividad de las pensiones no contributivas para las mujeres (Trejos, 2004), no debe olvidarse que esto se da sobre una base muy restringida para ellas. Cuando se examina el total de personas aseguradas en forma contributiva o directa, se obtiene que la mitad de los hombres califica por esa condición (52%) contra solo cerca de una cuarta parte de las mujeres (24%) (Martínez, 2003).

Un informe de CEPAL que compara la inversión pública social per cápita promedio de dieciocho países de América Latina alrededor del año 2000, ubica el esfuerzo nacional en un quinto lugar, después de Argentina⁵¹, Uruguay, Brasil, Chile y Panamá. En términos sectoriales, la inversión dedicada a educación es la sexta más alta, y en salud Costa Rica ocupa la tercera posición, solo después de Argentina y Panamá⁵² (CEPAL, 2004).

>> PARA MÁS DETALLE SOBRE LA EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL, véase Trejos, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

CUADRO 2.11

Cambios en la distribución de la inversión social per cápita, según región, zona de residencia, grupos de edad y sexo. 1990 y 2002

Eje transversal	Resultados	Factores explicativos de los cambios en la distribución de la inversión social
Regiones	Regiones periféricas ganan participación respecto a la región Central, especialmente la Chorotega, la Pacífico Central y la Brunca. Las regiones Huetar Atlántica y Norte son las más relegadas.	La inversión en educación básica explica la mejora en el acceso de las regiones periféricas. El menor crecimiento y el estancamiento poblacional de las regiones Chorotega y Brunca dan cuenta de las mayores ganancias de estas. La pérdida de protagonismo de la región Central se explica porque esta concentra recursos de los sectores vivienda y cultura, cuya inversión por persona mostró reducciones importantes en la década.
Zona de residencia	La inversión social per cápita se estanca en la zona urbana y es más intensa en la zona rural, lo cual contribuye a reducir brechas entre ambas. Sin embargo, esto no revierte el hecho de que la inversión social por habitante tiende a ser mayor conforme la zona sea más urbana.	La inversión en educación básica y salud justifica la ganancia en la zona rural. Seguridad social mantiene la primacía de la zona urbana.
Grupos de edad	Los adultos mayores (65 años y más) reciben mayor inversión social. Los niños y jóvenes (menores de 18 años) muestran aumentos en la inversión social recibida, aunque mantienen niveles por debajo de la media nacional. Los adultos de 18 a 49 años son los menos favorecidos.	La seguridad social (pensiones) favorece a los adultos mayores, cuya inversión social per cápita es mayor que su peso poblacional. La inversión en educación explica la mejora en los niños y jóvenes (preescolar y secundaria).
Sexo	Las mujeres mejoran su acceso y se reducen las brechas.	Salud, educación y seguridad social explican la mejora, aunque en acceso a pensiones todavía hay muchas limitaciones, especialmente en pensiones contributivas.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2004.

No se ha logrado integrar a los grupos tradicionalmente excluidos

Las familias pobres, es decir, aquellas que no perciben un ingreso suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades materiales básicas, son las que a lo largo de la década estuvieron más excluidas del acceso a las oportunidades. Esta situación es la más grave expresión de desigualdad y su persistencia pone de manifiesto las dificultades que ha tenido la sociedad costarricense para integrar a este sector de la población. En este apartado se analiza cómo ha evolucionado la pobreza en los últimos diez años, los cambios en el perfil de los pobres y los principales factores que explican la evolución reciente de este fenómeno, entre los que destacan el estilo de crecimiento que ha tenido el país, la forma en que se ha distribuido la inversión social entre los grupos de menores ingresos y el diseño de los programas de combate a la pobreza.

Evolución de la pobreza entre 1990 y 2003

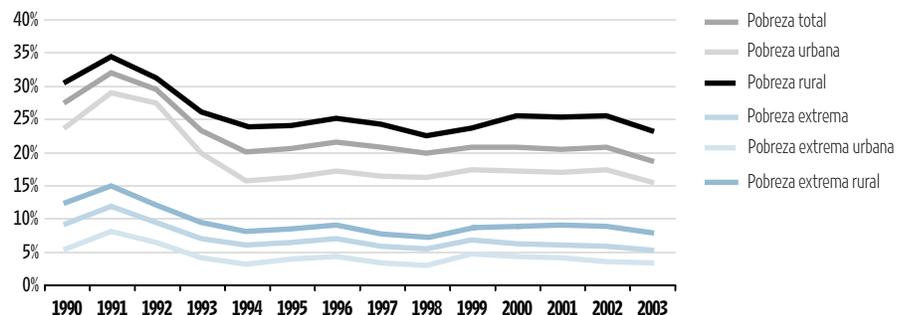
Luego de la crisis económica de principios de los años ochenta, y de los posteriores procesos de estabilización y reactivación económica, Costa Rica inició la década de los noventa con un nivel de incidencia de la pobreza total entre los hogares de 27,1%, y de 9,1% la extrema⁵³. En 1991 se presentó una nueva recesión económica, que aumentó la incidencia de la pobreza, luego de la cual se redujo considerablemente entre 1992 y 1994. En los años siguientes se registró un estancamiento respecto de 1994, con pequeñas variaciones (gráfico 2.19)

No obstante ese comportamiento en la incidencia de la pobreza en términos porcentuales, el número de hogares en situación de pobreza total estimado para el año 2003, 195.300, es bastante mayor que el estimado para 1990, de 172.800 hogares⁵⁴. En el caso de la pobreza extrema sucede lo contrario, pues el número de hogares en esa situación en 2003, 61.700, es inferior al de 1990, 64.500 hogares.

Vista por zona, la incidencia de la pobreza es mayor entre las familias

GRAFICO 2.19

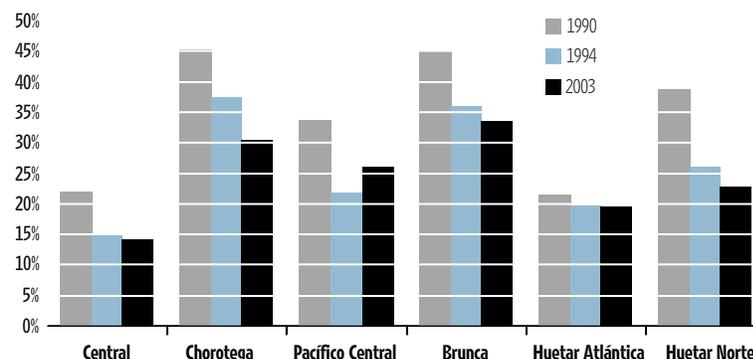
Costa Rica: incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares. 1990-2003



Fuente: Sauma, 2004.

GRAFICO 2.20

Costa Rica: incidencia de la pobreza total por regiones. 1990, 1994 y 2003



Fuente: Sauma, 2004.

rurales que entre las urbanas. En ambas áreas, en términos generales, se reproduce la tendencia descrita para el ámbito nacional.

En el área urbana, la pobreza total afectaba a un 23,7% de los hogares en 1990 y a un 15,4% en el 2003. La pobreza extrema pasó de 5,4% en 1990 a 3,1% en 1994, y en el 2003 fue de 3,3%. En el área rural, mientras en 1990 un 30,6% de los hogares se encontraba en situación de pobreza total y un 12,4% en pobreza extrema, en el 2003 esos indicadores alcanzaron un 23,1% y un 7,8%, respectivamente⁵⁵.

Por regiones, la Brunca y la Chorotega son las que muestran los mayores niveles de incidencia de la pobreza total, seguidas por la Huetar Norte, la

Pacífico Central y la Huetar Atlántica, y en último lugar se ubica la región Central, con la menor incidencia. La región Chorotega presentó la mayor reducción en la década, aunque siguió estando entre las más pobres, en tanto la Huetar Atlántica fue la que registró la menor variación en la incidencia de la pobreza, con reducciones muy pequeñas entre los años considerados (gráfico 2.20).

Debe tomarse en cuenta que, según el Censo de Población del año 2000, el 64,2% de los habitantes del país en ese año residía en la región Central. Entonces, pese a la baja incidencia de la pobreza que presenta, el número total de hogares pobres en ella es muy elevado (Sauma, 2004).

Intensidad y severidad de la pobreza

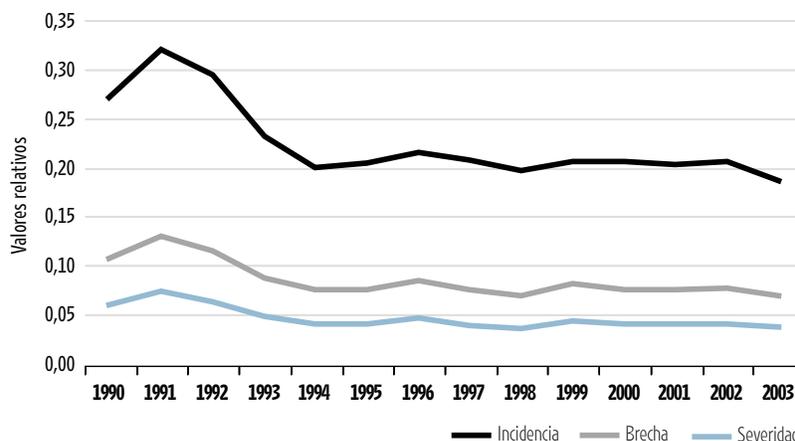
Desde la publicación del *Quinto Informe Estado de la Nación*, además de la incidencia de la pobreza se ha dado seguimiento a la intensidad o brecha de pobreza y su severidad. El indicador de intensidad determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si son más pobres o no). Por su parte, la severidad de la pobreza refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres⁵⁶.

A nivel nacional, la leve caída en la incidencia de la pobreza durante el 2003 fue acompañada por reducciones también pequeñas en la intensidad y la severidad de este fenómeno. Sin embargo, es importante destacar que, con excepción de la incidencia de la pobreza, los valores de los indicadores para el 2003 no son los más bajos del período considerado, pues tanto en la intensidad como en la severidad esa posición corresponde al año 1998. También se observan reducciones en la intensidad y severidad de la pobreza en las áreas urbana y rural, pero en ninguno de los casos los valores del 2003 corresponden a los más bajos del período de estudio (gráfico 2.21).

En contraste con la incidencia de la pobreza en América Latina⁵⁷, Costa Rica muestra actualmente el tercer nivel más bajo entre los dieciocho países, 18,6%, y solo es superada por Chile, con 16,6%, y Uruguay, con 9,3% (pero referido solamente a área urbana)⁵⁸. Las demás naciones tienen niveles superiores a 20%, pero sobre todo superiores a 40% (once países). El país con mayor incidencia de la pobreza, entre los considerados, es Honduras, con 70,9%, seguido muy de cerca por Nicaragua, con 62,9% (gráfico 2.22). Llama la atención que entre las cuatro naciones con mayor pobreza, tres son centroamericanas (las dos anteriores más Guatemala; la cuarta es Bolivia). En el caso de la pobreza extrema, Costa Rica vuelve a ocupar una tercera posición, con un 7,7%, después de Chile (4,6%), y Uruguay (1,3%, urbana)⁵⁹. Siete países muestran niveles de pobreza extrema superiores a 20%, y nuevamente Honduras es el que

GRAFICO 2.21

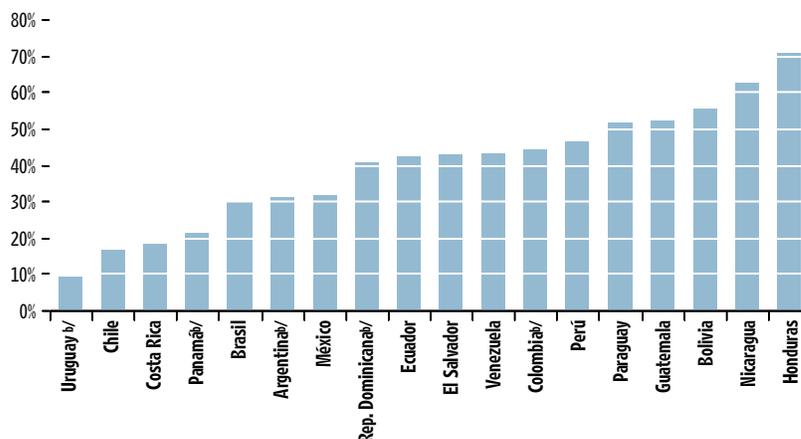
Costa Rica: incidencia, intensidad (o brecha) y severidad de la pobreza total en los hogares. 1990-2003



Fuente: Sauma, 2004.

GRAFICO 2.22

América Latina y el Caribe (18 países): incidencia de la pobreza entre los hogares. 2001^{a/}



a/ Se utilizó el dato de ese año o el más cercano disponible.

b/ Estimaciones para la zona urbana. En el caso de Argentina, para el Gran Buenos Aires.

Fuente: CEPAL, 2004.

presenta la mayor incidencia, 47,1%, junto a Nicaragua, con 36,3%, en el siguiente lugar (CEPAL, 2004).

De veintiún países desarrollados considerados en otro estudio reciente (Jesuit y Smeeding, 2002), dieciséis muestran niveles de pobreza inferiores al 12% de la población. Estos países generalmente no estiman líneas de pobreza basadas en canastas básicas de consumo, sino que optan por líneas

de pobreza relativas. En la investigación, los autores emplean una línea de pobreza igual a la mitad del ingreso disponible medio (ajustado) en cada país. Tomando en cuenta que los hogares pobres son más numerosos que los no pobres y que, por lo tanto, la incidencia de la pobreza en la población es, generalmente, un porcentaje mayor que el correspondiente a hogares, es claro que, excluyendo a Uruguay antes

del impacto de la crisis argentina, los niveles de pobreza en las naciones desarrolladas son inferiores a los prevalentes en América Latina y el Caribe (Sauma, 2004).

La reducción de la pobreza en el 2003

A lo largo de las sucesivas entregas del *Informe Estado de la Nación* se han destacado tres aspectos principales que inciden en la evolución de la pobreza. En primer lugar, se ha reiterado que disminuciones significativas en la incidencia están asociadas a tasas de crecimiento del PIB por encima del crecimiento poblacional, siempre que estas se traduzcan en aumentos en el empleo y los ingresos laborales reales (salarios y otros ingresos laborales), así como en reducciones en el desempleo. En segundo lugar, es necesario que los empleos que se generen sean en buena medida de alta productividad (o sea, formales no agropecuarios y modernos agropecuarios). En tercer lugar, el comportamiento de la pobreza

también es resultado del aumento en los ingresos per cápita de la población, situación que se relaciona tanto con el incremento en los ingresos del hogar (laborales y no laborales), como en los factores que inciden en la determinación del tamaño de las familias.

En principio, la reducción de la pobreza en el año 2003 fue consistente con el desempeño macroeconómico y del mercado de trabajo durante el mismo período. Por un lado el PIB creció un 5,6%, que equivale a un 3,6% en términos per cápita. Sin embargo, el ingreso nacional disponible por persona solo creció un 1,7%, y menos aún lo hizo el gasto en consumo final de los hogares (0,7%). Por otro lado, el ingreso promedio real de los hogares se incrementó un 1,5%, pero, dado que el costo de la canasta básica alimentaria creció menos que la inflación, el poder de compra de esa canasta de los ingresos promedio de los hogares creció más (4,3%). Finalmente, la generación de empleos aumentó un 3,4% y la mayor parte de ellos se puede considerar

de alta calidad (en términos de este análisis, lo que se ha llamado empleos formales no agropecuarios y modernos agropecuarios).

Ahora bien, entre 1994 y 2002, varios años presentan situaciones de crecimiento económico y desempeño general similar al logrado en el 2003, sin que ello se haya traducido en caídas de la pobreza que superaran un punto porcentual (Sauma, 2004). Al respecto, un factor que pesa mucho es el aumento en el poder adquisitivo de los ingresos familiares per cápita en términos de la canasta básica de alimentos, pues si el aumento en el costo de esta última hubiese sido igual al aumento en el IPC, la pobreza se habría reducido a 19,1%, o sea, que esta diferencia en los precios representa 0,6 puntos porcentuales de la reducción total (recuadro 2.9).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO

véase Sauma, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

RECUADRO 2.9

¿Se redujo la pobreza en el 2003?

La medición oficial de la pobreza, que surge de las Encuestas de Hogares del INEC, parte de la familia como unidad de análisis y aplica una definición de pobreza por insuficiencia de ingresos. Una familia es pobre si su ingreso por miembro resulta inferior al costo de una canasta de bienes y servicios necesarios para que cada miembro satisfaga sus necesidades materiales más elementales. Si el ingreso familiar per cápita es menor que el costo de la canasta de alimentos que satisface los requerimientos nutricionales, la familia está en situación de pobreza extrema o indigencia. Estas mediciones señalan que la incidencia de la pobreza estuvo estancada en torno al 20% desde 1994 y cayó abruptamente al 18,5% en el año 2003. Esto significa que la pobreza en Costa Rica, luego de mostrar una gran insensibilidad ante el crecimiento económico, se tornó hipersensible en el último año. Surgen así dudas sobre la magnitud de su reducción y el argumento planteado es que las características del método (el costo de la canasta básica o

línea de pobreza) y de las encuestas (la medición de los ingresos) se conjugaron en el 2003 para sobredimensionar la disminución en la incidencia de la pobreza. El cuadro 2.12 resume algunos factores considerados y su efecto en dicha reducción.

Los efectos precio y respuesta (cuadro 2.12), explican cerca de la mitad de la reducción en el porcentaje de pobres, volviendo menos robustos los resultados en comentario. La información disponible permite descartar que un mayor gasto social y una mejor focalización sean responsables de la reducción de la pobreza. Esto lleva a considerar el impacto del crecimiento económico en el empleo y los ingresos. Si la atención se pone en el quintil más pobre de la distribución del ingreso, se observa que, entre el 2002 y el 2003, disminuyó el número de ocupados y de preceptores por hogar, a la vez que se registraron aumentos en el desempleo y la cantidad de menores de edad. Esto significa que los ingresos familiares del quintil más pobre no se incrementaron por la mejora en la creación

de empleo, y que todo el efecto descansa en aumentos en los ingresos medios de los preceptores, aunque estos se encuentran sobredimensionados por el efecto respuesta.

El país debe seguir avanzando hacia una mejor medición de la pobreza, para lo cual se requiere mejorar la medición de los ingresos a través de las EHPM. Esto supone ampliar la cobertura de este instrumento e incorporar ajustes por subdeclaración, rubros omitidos y no respuesta, así como revisar el sistema de valoración de la canasta básica, para hacerla más consistente con la evolución de la inflación y actualizarla tan pronto se disponga de los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos, en ejecución. También es importante adoptar mediciones alternativas de pobreza, que sigan otras metodologías y definiciones y que permitan cuantificar más directamente los efectos de la política social.

Fuente: Trejos, 2004.

CUADRO 2.12

Factores explicativos de la reducción de la pobreza y su efecto sobre los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2003

Factores	Relación / Descripción	Comportamiento en el 2003	Efecto sobre la pobreza
Por el método de medición			
Efecto precio	La línea de pobreza se calcula a partir del costo de un número limitado y estático de alimentos (canasta básica alimentaria). Esto vuelve la línea de pobreza muy sensible a los precios de los alimentos considerados.	Los precios de la canasta básica alimentaria aumentaron menos que la inflación. La línea de pobreza se abarató en términos reales.	La pobreza se redujo en un 0,6%
Efecto respuesta	La medición de los ingresos familiares es oscilante, porque un porcentaje variable de personas decide, en cada encuesta, suministrar o no la información solicitada. El comportamiento de la captación de ingresos incorpora, o no, cierta cantidad de familias no pobres	El porcentaje de respuesta aumentó en 3,5% en la EHPM del 2003. La mayor parte corresponde a personas no pobres.	La pobreza disminuyó entre un 0,8% y un 0,4%.
Por causas de política pública			
Gasto social	Un mayor gasto social y una mejor focalización podrían reducir la pobreza.	El gasto social captado por las encuestas es marginal y en el 2003 se redujo, en términos reales, con respecto al 2002. Además, aumentaron las filtraciones hacia los no pobres.	Sin efecto
Empleo e ingresos	El crecimiento económico tendría un impacto en el empleo, que le permitiría a la población obtener ingresos. Si se incrementa el empleo y los ingresos en la población pobre, disminuiría la pobreza.	Se dio un aumento en el empleo formal calificado. El empleo no calificado generado se acompañó de una reducción en el ingreso real. Los ingresos del quintil más pobre no aumentaron entre el 2002 y el 2003.	Sin efecto

Fuente: Trejos, 2004.

El perfil de los pobres no cambió en la última década

En los últimos diez años el perfil de los pobres no mostró cambios sustantivos. Por el contrario, algunos rasgos más bien se acentuaron; tal es el caso del fuerte aumento que experimentó el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, que pasó de 23,4% en 1994, a 32,5% en 2003⁶⁰, incremento que se produjo tanto en las áreas urbanas como en las rurales, pero especialmente en las primeras, donde el porcentaje llegó a 40,3% en el

2003; esto significa que 2 de cada 5 hogares pobres en Costa Rica tienen como jefe a una mujer (cuadro 2.13).

Otro elemento que se agravó fue la tasa de desempleo abierto entre los pobres económicamente activos (de 12 años y más), la cual prácticamente se duplicó entre 1994 y el 2003, al pasar de 8,3% a 16,7%. Este es un aspecto importante, pues el desempleo limita las posibilidades de estas personas, y los hogares a los que pertenecen, de superar la pobreza. Además debe tomarse en cuenta que esta tasa es bastante mayor

para las mujeres que para los hombres: el 22% alcanzado por ellas en el 2003 indica que, ese año, casi 1 de cada 4 mujeres pobres en la población económicamente activa se encontraba desempleada.

Los únicos cambios positivos en el perfil fueron la reducción en el porcentaje de niños y jóvenes de 0 a 15 años, que pasaron de representar un 48,1% del total de pobres (casi la mitad), a un 44,3% (porcentaje todavía muy elevado), y la mejora en las tasas de asistencia escolar, especialmente entre los jóvenes de 13 a 15 años.

CUADRO 2.13

Principales características de los hogares y las personas pobres. 1994 y 2003

(cifras absolutas y relativas)

Características	1994 ^{a/}	2003
Hogares		
Tamaño promedio del hogar (miembros)	4,8	4,4
Porcentaje de mujeres jefas de hogar	23,4	32,5
Urbano	28,8	40,3
Rural	19,1	24,9
Educación promedio del jefe (años)	4,4	4,7
Hombres	4,5	4,8
Mujeres	4,1	4,5
Personas		
Porcentaje de mujeres (todos los miembros)	51,2	52,8
Porcentaje de niños y jóvenes 0-15 años	48,1	44,3
Porcentaje de adultos mayores 60 años	8,7	9,0
Educación promedio población de 7-15 años (años)	3,0	3,3
Porcentaje de población 7-12 años que asiste a educación formal	96,6	97,8
Porcentaje de población 13-15 años que asiste a educación formal	68,2	76,7
Educación promedio población mayor de 15 años (años)	5,0	5,3
Hombres	4,9	5,3
Mujeres	5,2	5,4
Tasa de desempleo abierto	8,3	16,7
Hombres	6,4	14,5
Mujeres	14,6	22,0

a/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares fueron ajustados según los resultados del Censo de Población del año 2000.

Fuente: Sauma, 2004 a partir de las Encuestas de Hogares de 1994 y 2003.

todo, en las políticas contributivas (5,8%). Por el contrario, las políticas o programas selectivos solo se expandieron a una tasa media del 1,2%, lo que implica una contracción del 1,2% en términos per cápita. La contracción de la inversión por habitante también se observa en las políticas restringidas. Esto significa que los programas selectivos han perdido participación en la ISP, al pasar del 14% en 1990 al 10% en el 2002⁶¹.

La ISP selectiva por persona pobre por ingresos aumentó durante el período a una tasa anual real del 2,2%, suponiendo que toda la política selectiva fue dirigida, y llegó efectivamente, a la población pobre. No obstante, si se observa la composición por quintil se nota que, si bien mejoró la focalización, una parte importante de la inversión se filtró hacia familias no pobres (60%). Específicamente, el 20% más pobre de las familias recibió en 1990 el 37% de la inversión en programas selectivos, en tanto que para el 2002 esa participación aumentó al 45%. Esto significa también que, en términos per cápita, el primer quintil fue el único que vio crecer los recursos reales provenientes de las políticas selectivas, pero este incremento fue de tan solo un 0,4% real por año.

Las políticas universales explican el crecimiento de la inversión per capita total, ya que se expandieron en términos reales por persona a una tasa del 3,2% en el primer quintil y del 2,9% en el segundo. Más aún, la ISP per cápita creció en el primer quintil en todos los tipos de programas, y más de lo que se incrementaron las políticas selectivas. Las universales representaron en 1990 el 67% de la inversión recibida por el grupo más pobre, en tanto que para el 2002 aportaron el 73%, situación que resulta muy similar para el segundo quintil. Esto muestra que son las políticas universales, sobre todo la inversión educativa general, las que explican el fuerte aumento registrado en los ingresos familiares disponibles de los hogares más pobres (gráfico 2.23).

La reducción global de la ISP per cápita en programas selectivos es producto de la contracción en los programas

Las actividades informales no agropecuarias y las agropecuarias son las más importantes para los pobres y, a la vez, la causa de su pobreza, pues obtienen bajos ingresos por la baja productividad con que se desarrollan. Entre 1994 y el 2003, a pesar de que el porcentaje total de ocupados en actividades formales no agropecuarias aumentó, en el caso de los pobres más bien se redujo, con un fuerte aumento en la participación del sector informal y una caída en el sector agropecuario (cuadro 2.14). Debe recordarse que, en este último sector, los pobres se ubican en su mayoría dentro la denominada economía campesina (cuenta propia y trabajadores familiares), que es fundamentalmente de subsistencia (Sauma, 2004).

Problemas de efectividad en el combate a la pobreza en los noventa

El país ha mostrado tener problemas de efectividad en los programas de combate a la pobreza en la última década. Esta situación se explica por la combinación de distintos factores, tales como la evolución que ha tenido la inversión social en los programas selectivos, el diseño y la ejecución de los planes y programas, y el funcionamiento del FODESAF.

La inversión social en las políticas selectivas

El ritmo anual de crecimiento de la inversión social pública fue mayor en las políticas universales (4,5%) y, sobre

CUADRO 2.14

Estructura relativa de los ocupados por condición de pobreza, según categoría ocupacional, sector productivo y segmentos del mercado laboral. 1994, 2003

	1994 ^{a/}			2003		
	Todos ^{b/}	Pobres	No pobres	Todos ^{b/}	Pobres	No pobres
Total ocupados	100,0	13,8	86,2	100,0	12,2	87,8
Categoría ocupacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuenta propia y patronos	23,4	31,3	22,2	27,4	39,2	25,7
Asalariados sin servicio doméstico	69,3	53,7	71,7	65,6	46,6	68,3
Servicio doméstico	4,1	6,0	3,8	4,3	7,1	3,9
Trabajadores no remunerados	3,2	8,9	2,3	2,7	7,2	2,1
Sector productivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primario ^{c/}	20,6	42,6	17,1	16,1	37,3	13,2
Secundario ^{d/}	24,9	19,6	25,7	20,9	16,6	21,5
Terciario	54,5	37,9	57,2	63,0	46,2	65,3
Servicios básicos ^{e/}	7,1	4,5	7,5	7,1	4,9	7,4
Comercio, establecimientos financieros y bienes inmuebles ^{f/}	23,0	14,7	24,4	32,8	25,6	33,8
Otros servicios ^{g/}	24,4	18,7	25,3	23,1	15,6	24,2
Segmento de formalidad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formal no agropecuario	48,1	20,0	52,6	50,4	18,4	54,8
Informal no agropecuario	31,7	37,7	30,7	33,7	44,5	32,2
Agropecuario	20,2	42,3	16,7	16,0	37,1	13,0

a/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares fueron ajustados según los resultados del Censo de Población del año 2000.

b/ Se excluye la población que habita en hogares con ingreso cero o ignorado. Por ese motivo, algunas de las cifras totales aquí consideradas pueden mostrar pequeñas diferencias con respecto a las publicadas por el INEC.

c/ Agropecuario y explotación de minas y canteras.

d/ Industria y construcción.

e/ Electricidad y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

f/ Comercio, hoteles y restaurantes; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas.

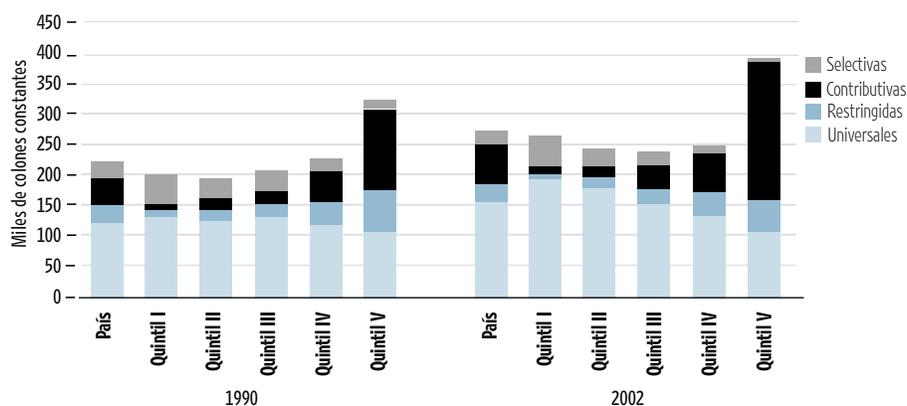
g/ Gobierno general y otros servicios.

Fuente: Sauma, 2004, a partir de las Encuestas de Hogares de 1994 y 2003.

GRAFICO 2.23

Costa Rica: inversión social real per cápita, por tipo de política y quintil de ingreso familiar. 1990, 2002

(base 2002=100)



Fuente: Trejos, 2004.

de nutrición y de vivienda. Los incentivos para estudiar han crecido marginalmente, pese a que en 1990 solo existían los comedores escolares, y para el 2002 se agregaron las becas, el transporte y el bono escolar. Una situación parecida se observa en los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Esto significa que solo las pensiones no contributivas muestran un crecimiento importante.

Cobertura de los programas selectivos

En términos de la cantidad de programas en ejecución, la mayoría de los selectivos son atomizados, de pequeña escala y limitada permanencia. No obstante, en términos de recursos hay algunos que son más estables y que

además aglutinan la mayor cantidad de la inversión. Esto indica que, si bien las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos de lucha contra la pobreza, lo cual ha sucedido de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen unos programas centrales que mantienen su permanencia y son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

En el ámbito de incentivos se cuenta con el programa de comedores escolares. En el área de nutrición se encuentran los CEN-CINAI. Las pensiones no contributivas son un programa en sí mismo y dentro de vivienda está el bono de la vivienda. Solo para el área de apoyo a grupos vulnerables no fue posible caracterizar un programa típico. En esta área, los programas del IMAS resultan ser los que manejan más recursos. Pese a que la mayoría de ellos son transferencias en dinero, con distintas y cambiantes

denominaciones y diseños, por la limitada temporalidad de las ayudas las Encuestas de Hogares tienden a no captarlos, por no constituirse en transferencias regulares. Lamentablemente se desaprovechó la oportunidad de explorar con más detalle este tema en la Encuesta del 2003, que incluyó un módulo sobre programas sociales⁶². Centrando la atención entonces en los cuatro programas antes señalados, se construyó una serie de indicadores sobre acceso y cobertura⁶³ que permiten extraer algunas conclusiones sobre el periodo 1990-2002 (cuadro 2.15):

■ En todos los programas se observa un aumento en la capacidad de atención potencial con respecto a la población meta, con ciertas diferencias. Por ejemplo, el CEN-CINAI mantiene una limitada cobertura potencial, ya que solo podría atender cerca de un tercio de los menores de 6 años del 20% más pobre de la población.

■ Se evidencia una amplia dispersión dentro de la tendencia hacia el aumento en el acceso en todos los programas⁶⁴.

■ Los datos indican que el programa del bono de la vivienda es el que presenta las mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen a casi la mitad en los distintos programas, y el bono de la vivienda sigue mostrando las mayores fugas.

■ El porcentaje de beneficiarios que está fuera de la población objetivo definida es considerable en los casos de los CEN-CINAI y las pensiones no contributivas.

Para finalizar el análisis de los programas selectivos es importante caracterizar a los beneficiarios. Tres son las principales conclusiones de las

CUADRO 2.15

Porcentaje de cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, según tipo de cobertura y población meta. 1990-2003

Indicador	Comedor escolar		CEN/CINAI		Régimen no contributivo		Bono familiar de vivienda	
	1992/1993	2003	1992/1993	2003	1990	2003	1994	2003
Cobertura potencial^{a/}								
20% más pobre	160,9	177,6	17,6	36,9	93,2	134,9	102,7	181,3
40% más pobre	89,4	100,1	9,7	20,2	61,6	86,0	61,9	100,4
Cobertura efectiva^{b/}								
20% más pobre	61,9	68,1	5,0	16,4	35,7	53,6	17,9	42,7
40% más pobre	56,8	64,5	3,7	13,9	29,9	46,1	26,3	50,3
Filtraciones^{c/}								
20% más pobre	60,9	61,3	46,6	47,9	44,9	42,0	82,5	76,5
40% más pobre	35,5	35,0	28,3	19,2	30,3	21,7	57,5	49,9
Porcentaje de beneficiarios fuera de la población objetivo^{d/}								
	1,5	0,9	47,2	14,6	30,4	31,5	0,0	0,0

a/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta.

b/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

c/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales. Las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo.

d/ La población objetivo, en el caso de los CEN-CINAI, son menores de 6 años; comedores escolares, de 6 a 17 años; en el bono familiar de vivienda, personas con viviendas inadecuadas según NBI, más las personas que recibieron el bono.

Fuente: Trejos, 2004, con base en las Encuestas de Hogares de varios años y la Encuesta de Inversión Social (ENISO), 1992/1993.

tendencias observadas en la década: una creciente participación de las mujeres, deterioro en la participación de personas de zonas rurales y regiones periféricas, aunque ello va acompañado también de una reducción relativa de la población total de esas áreas, y una mejoría en el grado de focalización, pero con amplias diferencias entre programas (cuadro 2.16).

Problemas en el funcionamiento del FODESAF

A lo largo del tiempo el FODESAF ha acumulado una serie de cuellos de botella que limitan su impacto en la superación efectiva de la pobreza. Algunos de estos problemas ya eran señalados a mediados de los años noventa y persisten, magnificados, hasta el presente.

En primer lugar hay que señalar que el esquema de financiamiento es vulnerable a los ciclos económicos, ya que depende de impuestos, cuya recaudación se reduce en procesos de crisis y recesión económica, cuando precisamente aumenta la pobreza. Por

ejemplo, el fondo sufrió severas reducciones a inicios de los años ochenta, como resultado de una fuerte crisis económica, y entre 1990 y 1991, como producto de un programa de ajuste fiscal (Trejos et al, 1996). Estas oscilaciones fueron recurrentes a lo largo del período (gráfico 2.24).

En segundo lugar, el FODESAF es afectado por una creciente deuda del Ministerio de Hacienda, que solo le asigna de manera parcial los recursos provenientes del 20% del impuesto de ventas, que le corresponden según lo establece la ley respectiva. Entre 1990 y el 2003 el Fondo recibió una suma cercana a los 2.221,5 millones de dólares. Para el 2003 la deuda acumulada por Hacienda representaba tres presupuestos anuales del FODESAF⁶⁵. A los problemas de deuda se suman también episodios negativos como el ocurrido en 1999, cuando se perdió una suma importante del Fondo, caso que se encuentra en los tribunales de justicia.

En tercer lugar, FODESAF tiene dificultades en lo que concierne a la

selectividad de sus programas y el cumplimiento del propósito inicial de la ley que lo creó. Algunos de sus principales programas establecen una selectividad más amplia que la población de “escasos recursos”, como ocurre con el bono de vivienda, que define como beneficiarios a los hogares cuyo ingreso no supere cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción⁶⁶. Igual es el caso de los comedores escolares, cuya selectividad no está determinada, pese a lo cual el MEP asigna una cuota diaria por estudiante que varía de acuerdo con los cantones prioritarios de menor desarrollo social; además, cada centro educativo, ante la escasez de recursos, opta por realizar una selección de beneficiarios (Montiel, 2001)⁶⁷. Hay también una gran cantidad de obligaciones asumidas por el Estado pero difíciles de financiar, por motivos fiscales, mediante el presupuesto del Gobierno Central, por lo que se recurre al FODESAF como una vía fácil, pese a que se trata de actividades que sobrepasan los objetivos originales del Fondo⁶⁸.

Finalmente hay que señalar las deficiencias en los mecanismos de evaluación y seguimiento. Desde 1994 MIDEPLAN viene trabajando en un Sistema Nacional de Evaluación, pero este contiene indicadores de índole

CUADRO 2.16

Características de los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza. 1990, 2002

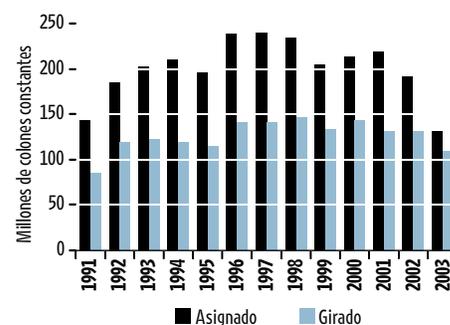
Características Régimen no	Comedores escolares CEN/CINAI			
	Bono familiar		contributivo de vivienda	
Mujeres (%)				
1990	47,8	47,8	52,0	49,4
2002	49,0	56,4	60,0	51,0
Zona rural (%)				
1990	60,3	83,0	64,3	70,7
2002	54,7	70,1	51,5	45,0
Regiones periféricas (%)				
1990	48,3	58,7	53,8	37,3
2002	46,2	50,0	51,9	40,0
20% más pobre (%)				
1990	36,3	55,1	54,6	19,1
2002	38,7	55,3	56,0	25,3
40% más pobre (%)				
1990	65,3	82,1	69,1	47,4
2002	65,0	78,8	77,7	63,9

Fuente: Trejos, 2004, con base en las Encuestas de Hogares de varios años y la Encuesta de Inversión Social (ENISO), 1992/1993.

GRAFICO 2.24

Costa Rica: recursos presupuestados y girados al FODESAF. 1991-2003

(base 1991=100)



Fuente: Castro, 2004, con cifras de DESAF.

general sobre cumplimiento de metas, que no permiten dar cuenta de “los resultados en términos de los efectos directos o impactos alcanzados en la población” (Trejos, 2001). El otro mecanismo de evaluación es el Informe que, a partir del 2002, MIDEPLAN debe remitir a la Contraloría General de la República, sobre los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su aporte al desarrollo económico y social del país, incluyendo “los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos” (MIDEPLAN, 2004)⁶⁹. En el primer año de elaboración de dicho informe, la Contraloría emitió un dictamen negativo sobre la ejecución del Presupuesto Nacional, ya que MIDEPLAN no le proveyó los insumos necesarios para valorar el grado de avance en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; en el segundo año, si bien el ente contralor reconoció una ampliación del número de instituciones y metas evaluadas, señaló limitaciones importantes, como problemas para valorar “costos unitarios, eficiencia en el uso de los recursos y efectividad de los programas”. A esto se suman las dificultades crecientes de MIDEPLAN en cuanto a los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para cumplir las disposiciones de la Ley 8131 (CGR, 2003b y 2004).

Sin una estrategia de largo plazo contra la pobreza

De manera adicional a los instrumentos creados por ley para que el Estado costarricense combata la pobreza, las distintas administraciones gubernamentales de los noventa se dieron a la tarea de diseñar lo que se ha conocido como “planes de combate a la pobreza”, mediante los cuales se buscó orientar el funcionamiento de los programas selectivos financiados por el FODESAF y el IMAS, crear líneas de coordinación entre ellos y las políticas universales, introducir nuevas iniciativas e incidir en la población pobre. La formulación de programas nacionales dirigidos a la superación de la pobreza

cubre tres períodos gubernamentales: el Plan Nacional de Combate a la Pobreza de la administración Figueres Olsen (1994-1998), el Plan de Solidaridad de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y el Plan Vida Nueva de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006).

En su diseño y ejecución estos planes muestran una serie de características que han tenido variaciones en las distintas administraciones, tales como: el enfoque, las prioridades, la formas de seleccionar a la población meta y las formas de coordinación, siendo constantes los desfases entre la dirección centralizada y la descentralizada (desde las instituciones y su referentes locales), así como entre lo nacional, lo regional y lo local⁷⁰ (cuadro 2.17). Asimismo, estos planes han topado con

problemas que no han podido resolver, tales como la coordinación entre las instituciones que desarrollan los programas del FODESAF y que tienen su origen en el diseño institucional de las mismas, que no contempla incentivos y sanciones para favorecer el trabajo interinstitucional⁷¹. Los problemas de coordinación han impedido, además, abordar intersectorialmente el tema de la pobreza y los factores que resultan claves en su atención, como por ejemplo el tema del empleo (Trejos, 2001). El resultado general que se obtiene es la falta de continuidad de los planes, lo que pone en evidencia la imposibilidad que ha tenido el país para diseñar una estrategia de combate a la pobreza de largo plazo, que trascienda los períodos gubernamentales y fije metas nacionales (recuadro 2.10)

RECUADRO 2.10

Algunos requerimientos básicos para el diseño de una estrategia nacional de largo plazo para la superación de la pobreza

Un análisis realizado en el 2001 sobre la forma en que el país ha hecho frente al tema de la pobreza, identificó una serie de requerimientos básicos que debería tener una estrategia nacional en este ámbito. Entre ellos destacan los siguientes:

- Una visión de largo plazo (un horizonte temporal de 15 a 20 años).
- Atención a las causas estructurales de la pobreza.
- Articulación entre una política de creación de oportunidades económicas (empleo productivo y de calidad) y mejoras reales en el ingreso de los más pobres.
- Complementariedad entre las políticas universales y las selectivas, más que focalización.
- Consideración de otros actores sociales más allá del Estado (sector privado, organizaciones de la sociedad civil).
- Intervenciones integrales y diferenciadas.
- Mayor eficiencia (programas brindados al menor costo), eficacia (con el mayor impacto) e innovación.
- Programas flexibles y ajustables a los cambios en las características de los pobres.
- Concepción del combate a la pobreza como una estrategia de desarrollo que tenga como objetivo último la equidad y la creación de igualdad de oportunidades.
- Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Areas de intervención: potenciación del consumo, creación de oportunidades económicas, fomento a la inversión, vinculación de micro y pequeñas empresas con el mercado internacional, reducción de desigualdades, generación de capacidades, mejoramiento de la calidad de servicios básicos.
- Mayor participación de los pobres en el diseño y ejecución de las políticas.
- Creación de mecanismos de protección a los más pobres ante contingencias exógenas y temporales.

Fuente: Trejos, 2001.

CUADRO 2.17

Planes de combate a la pobreza en la década de los noventa

Administración	1994-1998	1998-2002	2002-2006
Objetivo	Brindar apoyo integral que permita a los pobres subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social.	Facilitar a aquellos grupos en los que la pobreza y la desigualdad son más críticas, la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico (vivienda, tierra) o de capital humano, por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos.	Desarrollar un modelo de movilidad social ascendente, a través del mejoramiento de las condiciones de vida de los y las habitantes del país, a partir de una política pública centrada en la generación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de las personas; garantizar el acceso a los servicios sociales en condiciones de equidad y solidaridad, mediante la integración y articulación de las ventajas del crecimiento económico y la coordinación de esfuerzos institucionales de diversos sectores, como estrategias fundamentales para la reducción de los niveles de pobreza.
Instrumentos para seleccionar población meta	16 comunidades de alta vulnerabilidad definidas a partir del índice de desarrollo social (IDS), de MIDEPLAN	Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), del IMAS. Metodología participativa del Triángulo de Solidaridad y el IDS de MIDEPLAN	Mapa de necesidades básicas insatisfechas por distrito, 2000; 136 comunidades ubicadas en 37 cantones y 74 distritos.
Prioridades y ejes de trabajo	Proinfancia y juventud Promujeres Protrabajo Solidaridad Desarrollo local	Derechos sociales Integración de grupos especiales Transferencias directas Oportunidades productivas	Niñez y adolescencia Educación Asentamientos humanos, crecimiento económico y calidad de vida Cultura y desarrollo Vida saludable Trabajo y empleo Protección y asistencia social Fomento a la producción y la generación de empleo
Coordinación y financiamiento	Segunda Vicepresidencia y Consejo Social del Gobierno, FODESAF, presupuestos instituciones	Triángulo de Solidaridad, FODESAF, IMAS, presupuestos de las instituciones	Consejo Social del Gobierno, consejos sociales regionales, FODESAF, IMAS, presupuestos instituciones

Fuente: Castro, 2004; Barahona et al, 2003.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA, véase Castro, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Manifestaciones y víctimas de la violencia

Las manifestaciones de la violencia delictiva en el país, tanto como la percepción que tienen las y los ciudadanos sobre el problema de la seguridad y los mecanismos de defensa individuales e institucionales surgidos en el último decenio, poseen características particulares cuya descripción resulta útil para conocer el problema en su verdadera dimensión e identificar elementos clave que sirvan de base para el diseño de estrategias orientadas a su atención.

Perfil de homicidas y víctimas

El análisis de las personas homicidas en Costa Rica⁷² en el período 1980-2003, agrupadas por sexo, revela que la tasa de hombres homicidas ha venido creciendo de manera notable desde comienzos de la década de los noventa, pues de un promedio de 6,7 homicidas por cien mil habitantes en los años 1980-1983 pasó a un promedio de 9,7 entre 1999 y 2003. La tasa de mujeres homicidas, por el contrario, no ha crecido y muestra pocos cambios a lo largo de los veinticuatro años del análisis (gráfico 2.25).

Si se desagrega la información por grupos de edad se observa que las tasas más altas se sitúan en el grupo de entre 18 y 29 años, pero hasta los 44 continúan siendo altas y superiores al promedio nacional. En momentos en que hay alarma en los países de la región por los delitos cometidos por menores de edad, es importante notar que las tasas de homicidios de las personas adultas hasta la edad de 44 años son superiores a las de los menores de edad.

En cuanto a las víctimas de los homicidios, la evolución de los indicadores por sexo muestra que la tasa masculina se elevó de 7 a 10,5 víctimas por cada cien mil hombres en las dos últimas décadas, mientras la tasa femenina se mantuvo en 1,7 víctimas por cada cien mil mujeres. En los últimos diez años, por cada 10 mujeres víctimas hubo 64 víctimas hombres⁷³.

Un aspecto inquietante en el tema de los homicidios es el conocimiento previo entre víctima y victimario. Los datos del quinquenio más reciente (1999-2003) arrojan cifras preocupantes. Los casos de homicidios en los que existía algún tipo de relación previa constituyen el 62,1% del total. Los ocurridos entre personas enemigas o rivales el 1,9% (Carranza y Solana, 2004).

En el último trienio (1999-2003) Costa Rica perdió por muertes violentas

359.262 años de vida (Miranda y Del Valle, 2004).

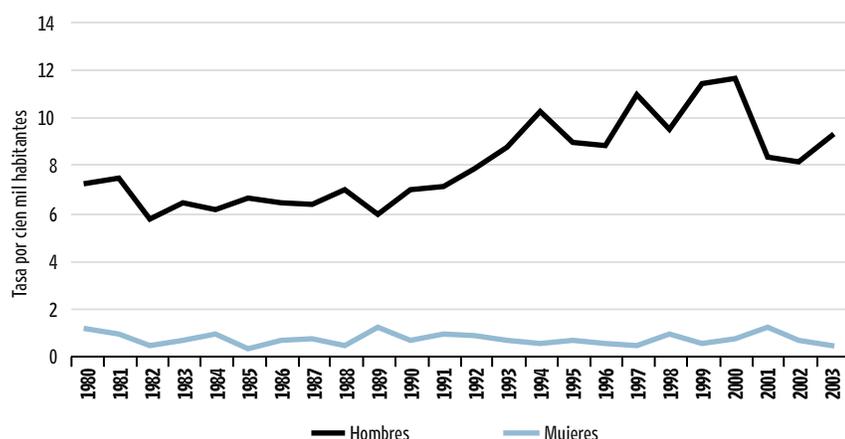
Los homicidios cometidos contra mujeres en situaciones en las que medió una relación de pareja o una situación de violencia sexual, a los cuales se les ha denominado femicidios (Carcedo y Sagot, 2000), mantuvieron un promedio de 20 mujeres por año en el período 1990-2003. En el 2003 los femicidios constituyeron el 59% del total de mujeres víctimas de homicidio. En los últimos años, las campañas realizadas por organizaciones de mujeres y entidades estatales han despertado la preocupación nacional por este problema. Entre los aspectos positivos en la década figura la aprobación de nueva legislación⁷⁴ y el surgimiento de numerosas entidades y programas de apoyo estatal y no gubernamental para evitar el maltrato y prevenir el surgimiento de nuevos casos de violencia contra las mujeres⁷⁵ (cuadro 2.18)

Percepciones ciudadanas sobre la violencia

Si bien la información disponible sobre tasas de homicidios refleja para Costa Rica índices bajos con respecto a otros países de América Latina, y aunque el comportamiento de los delitos contra la vida ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos cinco años, diversos estudios de opinión pública han venido señalando la existencia de una creciente percepción de inseguridad entre la ciudadanía (Poltronieri y Garita, 1997; UNIMER R.I, varios años). Este hallazgo fue confirmado por una investigación realizada en el 2004, que aplicó una encuesta a 1.272 personas en todo el país y determinó que, efectivamente, la inseguridad ciudadana es el principal problema nacional mencionado por las personas y uno de los problemas más severos en el ámbito local (Rosero y Vargas Cullell, 2004). El estudio indagó sobre la amenaza que la delincuencia representa tanto para el país como para las comunidades, las medidas de protección adoptadas por los hogares y la confianza que tienen las personas en la capacidad punitiva de las instituciones. A continuación se resumen los

GRAFICO 2.25

Costa Rica: tasa de homicidios por cien mil habitantes, según sexo. 1980-2003



Fuente: Carranza y Solana, 2004, con datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

CUADRO 2.18

Perfil de las muertes por causas violentas. 1999-2003**Perfil de las víctimas**

Homicidios dolosos	En este tipo de homicidios mueren más los hombres que las mujeres. Al desagregar por edades a los homicidas las tasas altas se encuentran en los grupos de 18 a 35 años, y luego descienden de manera notable. Según nacionalidad la mayoría son costarricenses, seguidos, con un porcentaje muy inferior, por nicaragüenses. Las armas utilizadas son, en orden de importancia, arma de fuego, arma blanca y golpes.
Suicidios	Los hombres se suicidan más que las mujeres, y entre estas últimas hay más suicidas que homicidas. Las mujeres cometen suicidio en proporciones que duplican, triplican y en algún año casi sextuplican (2003) los homicidios cometidos por ellas. Esto no es así en el caso de los hombres. Las tasas de suicidio comienzan hacia los 18 años, y luego se distribuyen de manera bastante homogénea hasta el grupo etario de 65 y más. De 45 años en adelante se comete suicidio en una proporción mucho más alta que en homicidios. Las tasas de suicidas adolescentes ^{a/} , contrario a lo que se cree, son las más bajas de todos los grupos etarios. Un análisis sobre el perfil de los suicidas en el período 1999-2003 indica que, vistos por actividad económica u ocupación, quienes más mueren son, en orden de importancia: agricultores, desempleados y un tercer grupo que incluye a comerciantes, estudiantes y personas que trabajan en oficios domésticos (especialmente mujeres). Las modalidades de suicidio, también en orden de importancia, son asfixia por suspensión, envenenamiento, arma de fuego y arma blanca. Los motivos principales son problemas conyugales, familiares, mentales y económicos.
Muertes por accidentes de tránsito	Las muertes por accidentes de tránsito, cuyas víctimas son más hombres que mujeres, mostraron una tendencia al aumento a partir de 1996 y hasta 1998, cuando se estabilizaron y más bien tendieron a disminuir.

a/ El Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica define la adolescencia como la etapa que transcurre entre los 12 y los 18 años de edad.

Fuente: Elaboración propia con base en Carranza y Solana, 2004; Miranda y Del Valle, 2004.

CUADRO 2.19

Muertes violentas y tasas por trienio^{a/}, según causa y sexo. 1995-2003
(tasas por cien mil habitantes)

	1995-1997		1998-2000		2001-2003	
	Casos	Tasas	Casos	Tasas	Casos	Tasas
Total de muertes violentas ^{a/}	3.657	34,2	4.832	42,0	5.051	41,2
Mujeres	508	9,7	743	13,1	766	12,7
Hombres	3.149	57,9	4.089	69,8	4.285	68,7
Homicidios dolosos	601	5,6	731	6,4	861	7,0
Mujeres	72	1,4	100	1,8	116	1,9
Hombres	529	9,7	631	10,8	745	11,9
Suicidio	643	6,0	772	6,7	841	6,9
Mujeres	84	1,6	93	1,6	111	1,8
Hombres	559	10,3	679	11,6	730	11,7
Accidentes de todo tipo ^{b/}	2.483	23,2	3.519	30,6	3.614	29,5
Mujeres	339	6,5	548	9,7	540	9,0
Hombres	2.144	39,4	2.971	50,8	3.074	49,3

a/ Se incluyen las muertes por homicidio doloso y culposo, suicidios y muertes accidentales.

b/ Incluye las muertes accidentales y los accidentes de tránsito.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

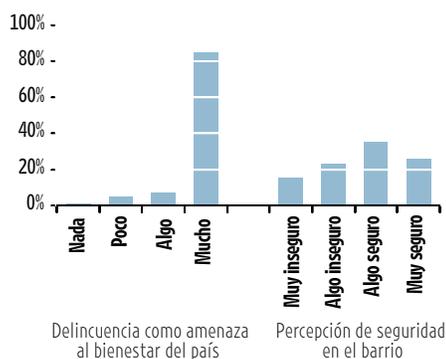
detalles más relevantes encontrados por la investigación sobre estos aspectos.

El primer grupo de hallazgos indica que en el país existe una importante brecha entre la percepción de inseguridad ciudadana que tienen las y los costarricenses en el plano nacional y la que predomina en el plano local. La delincuencia es percibida como una amenaza para el país por el 94,5% de los entrevistados; no obstante, cuando se les pregunta si viven en localidades seguras la percepción mayoritaria es de seguridad, pues entre el 60% y el 70% de las personas dicen sentirse muy seguras o algo seguras en sus localidades (gráfico 2.26). Para profundizar en la sensación de seguridad en los barrios también se preguntó si las pandillas han afectado la vida en el vecindario o si las personas evitan pasar por zonas del mismo consideradas peligrosas. Los resultados confirman la sensación mayoritaria de seguridad en el plano local: el 70% dice que las

GRAFICO 2.26

Costa Rica: percepción sobre la seguridad en el barrio y la amenaza de la delincuencia al bienestar del país. 2004

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Vargas Cullell, 2004.

pandillas no afectan, o lo hacen poco, a su barrio, y cerca de dos terceras partes nunca o rara vez evitan pasar por zonas peligrosas; incluso unas pocas personas dice que no hay zonas peligrosas en su localidad. Sin embargo, es importante anotar que las minorías inseguras por amenazas locales no son despreciables (entre el 30% y el 40% de las y los entrevistados).

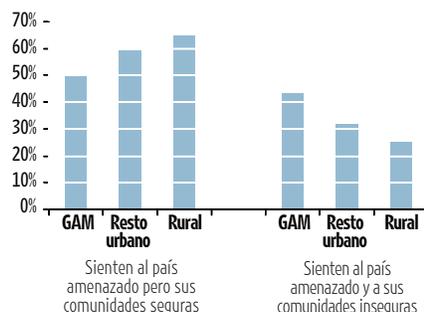
Cuando se compara con otros países el porcentaje de unanimidad que muestran los costarricenses al identificar la delincuencia como una amenaza nacional, Costa Rica se ubica muy por encima de naciones con niveles de violencia criminal claramente superiores, como Colombia, México y Guatemala. Esta percepción contrasta con la extendida confianza de las y los ciudadanos en las instituciones de protección de derechos, la más alta de la región según el mismo estudio.

El segundo grupo de hallazgos señala que la sensación de inseguridad no se distribuye homogéneamente entre los entrevistados, de manera que estos pueden dividirse en dos grandes categorías: las personas que perciben al país amenazado por la delincuencia, pero se sienten seguras en sus comunidades (60,1%) y las personas que se sienten inseguras tanto en el plano nacional como en el local (34,6%). Entre

GRAFICO 2.27

Costa Rica: personas que sienten al país amenazado, por zona de residencia. 2004

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Vargas Cullell, 2004.

los factores que podrían explicar esta diferencia el único relevante es la ubicación geográfica: en ambos grupos, la inseguridad es siempre más extendida entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana que entre los de áreas rurales. En el caso de los residentes en la GAM, un 43% se siente amenazado en los dos planos, frente al 25% de los habitantes áreas rurales (gráfico 2.27).

El tercer grupo de hallazgos se refiere a las medidas de protección adoptadas por los hogares para reforzar

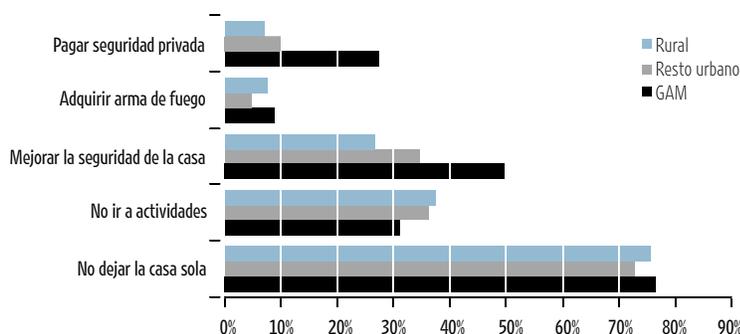
su seguridad más allá de la colocación de rejas, de uso generalizado en el país⁷⁶. Los resultados indican que la medida de protección más difundida entre los hogares es no dejar nunca la casa sola (el 75,5% manifestó haber adoptado esta decisión en los últimos años); le siguen, a importante distancia, dos decisiones que significan inversión de recursos o cambios en estilos de vida: mejorar la seguridad de la casa (38,3%) y afectar la vida social (dejar de ir a actividades sociales, 34,4%). Aproximadamente 1 de cada 3 hogares ha adoptado estas medidas. Por último, el 16,5% de los hogares paga un servicio de seguridad privada y un 7,6% ha adquirido recientemente un arma de fuego. Las proporciones cambian en algunos casos cuando se introduce el factor geográfico (gráfico 2.28).

¿De qué depende que los hogares adopten una o varias medidas de protección, o no apliquen ninguna? En primer lugar, el área geográfica es un factor importante; el estudio comprueba que las personas que residen en las ciudades intermedias-resto urbano- y las que viven en áreas rurales utilizan menos medidas de protección que las que habitan en la GAM. Cuando se profundiza por cantones se observan diferencias notables según el cantón de residencia; así, las personas que

GRAFICO 2.28

Costa Rica: medidas de protección adoptadas por los hogares, según zona de residencia. 2004

(porcentaje de personas)



Fuente: Rosero y Vargas Cullell, 2004.

viven en cantones de la GAM, como Heredia y, especialmente, Desamparados, han adoptado más medidas de protección en sus hogares que las del cantón central de San José (capital); en contraste, con aquellas que viven en cantones como Puriscal o Turrialba. Otros factores que inciden en el uso de las medidas de protección son el nivel de ingreso de las personas y si estas han sido o no víctimas de un delito.

El cuarto grupo de hallazgos del estudio alude a las tasas de victimización de las y los entrevistados. Los resultados indican que el 84,8% de la muestra (1.272 personas) no ha sido víctima de un delito; en otras palabras, 1 de cada 6 personas ha sido víctima de un hecho delictivo. Sobre los factores que aumentan el riesgo de victimización, los más significativos son el mayor ingreso y la mayor educación, al punto que las personas con nivel educativo de post-secundaria y las de alto nivel de ingreso reportan haber sido víctimas de un hecho delictivo tres veces más que quienes cuentan con una escolaridad de primaria o menos y las personas con bajo nivel de ingreso.

El quinto grupo de hallazgos indaga sobre el grado en que la ciudadanía acude a las instituciones para denunciar los delitos. De las 228 personas que declararon haber sido víctimas, casi la mitad (112 personas, 49,1%) denunció el hecho ante una institución pública. El principal motivo para no denunciar es la ineficacia de la respuesta institucional. De las 115 personas que arguyeron una razón para no denunciar, más de la mitad (61, equivalente al 53,0%) dijo que no denunció porque “no sirve para nada”; el segundo argumento fue que el hecho delictivo no fue grave (30 personas, 26,1% de los que no denunciaron). Un dato importante recogido por el estudio es que la falta de conocimiento o el miedo a denunciar no fueron motivos para desistir.

Mecanismos institucionales de protección ciudadana frente a la violencia

Además de las medidas de protección frente a la violencia antes señaladas, existen otras de carácter personal e institucional que llaman la atención en el panorama de los noventa, tales como la decisión personal de usar una arma de fuego, la forma en que ha respondido el sistema penal y los programas desarrollados por el Ministerio de Seguridad en materia de seguridad ciudadana.

Uso de armas de fuego

En 1995 se aprobó en el país la Ley de Armas y Explosivos, n° 7530, que fue modificada en el 2000. Si bien esta ley se dictó con el sano objetivo de evitar la circulación ilegal de armas de fuego, en lo que se refiere a la tenencia y portación legal es permisiva y favorece la proliferación de armas en poder de los particulares, con lo cual también promueve la violencia. Ya se indicó en la primera parte de esta sección cómo el aumento de los homicidios en Costa Rica durante la última década está directamente relacionado con el número de personas muertas por armas de fuego, y a estas cifras hay que agregar los crecientes números de muertes y lesiones culposas por accidentes en el uso de ellas.

Las investigaciones realizadas alrededor del mundo demuestran que, de manera general, los países con legislaciones permisivas y fácil acceso a las armas de fuego tienen también altas tasas de muertes relacionadas con ellas, incluyendo altas tasas de homicidio (United Nations, 1999). En el caso de Costa Rica, la Ley 7530 entró en vigencia en 1995, año en que la tasa de homicidios era de 5,4 por cien mil habitantes y el porcentaje de los cometidos con arma de fuego el 46,6%. En el 2003, ocho años después, la tasa de homicidios fue de 7 por cien mil, y el porcentaje de muertos por arma de fuego del 52%. Si bien son varios los factores que inciden en los hechos de homicidio, es claro que la legislación existente no ha servido para reducir el número de estos⁷⁷.

Aunque las personas creen que portar un arma de fuego les va a dar más protección, y puede que así sea en algunos casos, esta no es la situación más común. Estudios efectuados en países como Estados Unidos y El Salvador⁷⁸ demuestran que, en el mayor número de casos, la víctima de un robo u otro delito que utiliza un arma para defenderse aumenta las probabilidades de perder también la vida o salir lesionada, por cuanto el victimario cuenta con el factor sorpresa y se encuentra en una posición de ventaja en la confrontación. Para confirmar si en Costa Rica sucede algo similar se realizó un estudio exploratorio con una muestra de 371 casos de asalto y robo denunciados ante el OIJ⁷⁹. Los resultados indican que en el 56% de los incidentes se usó arma de fuego para perpetrar el delito. Del total de casos, en 115 se pudo determinar si la víctima opuso o no resistencia. De aquellos que sí opusieron resistencia, el 56,6% resultó lesionado, mientras que cuando no hubo resistencia el porcentaje de lesionados bajó al 16% (Carranza y Solana, 2004).

El motivo para prestar especial atención a las armas de fuego dentro de las políticas para reducir la violencia y los hechos de homicidio, es que se trata de una variable claramente determinada, que ha demostrado tener incidencia directa en la frecuencia de tales hechos y que es susceptible de control. En comparación con otros países de las Américas, Costa Rica se encuentra en mejores condiciones para implementar una política de reducción y control estricto de la tenencia y portación de armas de fuego. Sin embargo, no es esta la dirección en que hasta el momento se han orientado las acciones, y el resultado de la Ley de Armas y Explosivos vigente es que está promoviendo un número cada vez mayor de gente armada⁸⁰.

El sistema de justicia penal

Un indicador clásico para medir el funcionamiento de los sistemas de justicia penal en todo el mundo⁸¹ ha sido la tasa de personas privadas de libertad⁸² y el porcentaje de presos sin con-

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PERCEPCIONES DE LA VIOLENCIA

véase Rosero y Vargas Cullell, www.estadonacion.or.cr.

dena. Las tasas de personas presas, y en especial las de presos sentenciados, dan una medida de la eficacia de los sistemas para captar y sancionar a quienes cometen delitos. A su vez, los porcentajes de personas presas sin condena dan una medida del grado de respeto a las garantías procesales y, particularmente, al principio de inocencia, así como una medida del grado de eficiencia y celeridad, o por el contrario mora, de la justicia penal.

Desde el inicio de la década de los noventa y hasta la actualidad (de 1992 al 2004), Costa Rica multiplicó por 2,6 su número de personas presas y prácticamente duplicó su tasa de encarcelación, al pasar de 103 a 202 personas presas por cada cien mil habitantes, con lo que ha llegado a ser el tercer país con tasa más alta de personas presas en América Latina, luego de Panamá y Chile (Carranza, 2003). En cuanto al porcentaje de personas privadas de libertad sin condena, al mes de abril del 2004 Costa Rica tenía el 25%, proporción que es la más baja de toda América Latina, y asimismo inferior a los porcentajes de la mayoría de los países del Caribe anglosajón.

Comparada con América Latina, Costa Rica posee uno de los sistemas de justicia penal más eficaces en captar, procesar y condenar a las personas que cometen delitos, así como en hacerlo con la menor demora y el mayor respeto por los derechos fundamentales de víctimas y victimarios. Esto no significa que no existen problemas por atender y que restan eficacia al sistema. En los últimos años el mismo Poder Judicial y otros actores como el Colegio de Abogados, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y las universidades, se han abocado a reflexionar sobre temas orientados a mejorar el sistema de justicia penal. Se han analizado asuntos como el aumento de la criminalidad, particularmente la violenta, la mora judicial, el monto de las penas, el uso de la prisión preventiva y de la prisión como pena (se discute si debe multiplicarse su uso o si, por el contrario, debe limitarse), la tenencia y portación de armas de fuego, la leni-

dad de la justicia en el caso de infractores reincidentes (recuadro 2.11) y las limitaciones presupuestarias. En general existe consenso en que, no obstante la posición de privilegio que ocupa el sistema de justicia penal de Costa Rica en el contexto regional, se debe continuar trabajando en procura de mayores niveles de eficiencia.

Seguridad comunitaria

El programa Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública surgió en 1997, como parte de un nuevo enfoque orientado hacia la prevención del delito en coordinación con las comunidades. Se trata del modelo de policía comunitaria y policía de proximidad existente en países euro-

RECUADRO 2.11

Delincuentes reincidentes en el cantón central de San José

Un estudio realizado por el OIJ muestra que en los últimos años se ha producido un ascenso considerable de los delitos de asalto en una pequeña área del centro de San José. La mayoría de las víctimas han sido peatones atacados con arma blanca, arrebato y arma de fuego, con una marcada reincidencia de los sospechosos de esta agresión (OIJ, 2003). En octubre del 2003 el Ministro de Seguridad envió un estudio sobre el tema al Poder Judicial. La investigación subsiguiente de ese Poder concluyó que:

- Un grupo de personas fue remitido en diversas ocasiones al sistema de justicia por las autoridades policiales y, a pesar de ello, continuaron reincidiendo en la comisión de delitos.
- De 135 expedientes estudiados, 116 iniciaron con un parte policial de la Fuerza Pública. Sin embargo, en un 44% de los casos hubo una inadecuada formulación, lo que dio como resultado la desestimación o sobreseimiento, y la imposibilidad de gestionar medidas cautelares en ciertas causas.
- La Fiscalía de Turno Extraordinario es la instancia o dependencia que menos medidas cautelares gestionó. Pese a estar frente a situaciones en las que concurrían los requisitos procesales establecidos en el Código Procesal Penal, requirió algún tipo de medida cautelar únicamente en el 44% de las causas en que empezó la investigación, y en el 33% solicitó prisión preventiva.
- Cerca de la mitad (47%) de los reincidentes se encontraban detenidos descontando penas de prisión o sometidos a prisión preventiva.
- La tramitación de los procesos judiciales presenta inconsistencias, especialmente por el hecho de que la declaratoria como imputado rebelde no genera la correspondiente orden de captura. Así, una vez que el imputado es detenido por alguna de las causas abiertas en su contra, en los restantes expedientes no se actualiza su situación jurídica. Aún dentro de un mismo despacho no se acumulan todas las causas en contra de un mismo imputado, ni se actualizan los respectivos expedientes, por lo que los jueces fallan independientemente en cada caso. A algunas personas se les otorgan beneficios, como la suspensión del proceso a prueba, que no son revocados cuando se les sentencia por un nuevo delito.

Para atender estos problemas la Corte hizo varias recomendaciones: promover una mayor capacitación de la policía para mejorar la confección de los partes policiales; establecer medidas internas dentro del Ministerio Público para uniformar criterios en el tema de las medidas cautelares; crear un sistema de información uniforme y accesible a todos los despachos judiciales; elaborar un registro de imputados rebeldes, que los despachos tendrían la obligación de consultar y actualizar permanentemente; remitir dicha información al Archivo Criminal y fortalecer la coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, para que la Dirección de Adaptación Social informe al Archivo Criminal acerca de la liberación de los privados de libertad.

Fuente: Elaboración propia con base en OIJ, 2003 y Acta Corte Plena nº 41, 2003.

peos como España. Es una estrategia o modelo de trabajo policial de carácter preventivo, que busca mejorar la calidad de vida de los y las habitantes a través de la participación y la organización comunal, con el fin de mejorar la seguridad en sus lugares de residencia. Se trabaja con un concepto de seguridad integral, no limitado exclusivamente a lo delincencial, sino incluyendo otros factores que determi-

nan la percepción de seguridad en la comunidad, tales como contar con espacios públicos en buenas condiciones, tener definidas medidas de actuación ante situaciones de emergencia, disponer de espacios y oportunidades recreativas para las y los jóvenes, tener un medio ambiente saludable y condiciones básicas de salud pública, entre otros muchos aspectos que inciden en la seguridad comunal⁸³. En el

año 2004 existía en el país un total de 2.817 comités de seguridad comunitaria, la mayoría de ellos en San José (1.042) seguidos por Puntarenas (669) y Cartago (340). Entre los principales motivos que señalan las comunidades en sus solicitudes de ingreso al programa figuran consumo y venta de drogas, asaltos y robo en viviendas (Carranza y Solana, 2004).

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon para el capítulo los siguientes insumos: "Seguridad frente al delito en Costa Rica: magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las últimas dos décadas. 1983-2003", de Elías Carranza y Emilio Solana (ILANUD); "Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década", de Carlos Castro; "Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003", de FUPROVI; "Perfil de la violencia en Costa Rica", de Guido Miranda y Luis Del Valle; "Cultura democrática en Costa Rica", de Luis Rosero y Jorge Vargas Culléll; "Distribución del ingreso, pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica", de Pablo Sauma; "Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa", de Juan Diego Trejos; "Cambios en las características y composición de las familias en Costa Rica y su vulnerabilidad frente a la pobreza", de Jorge Barquero y "Migración internacional en Costa Rica, características y tendencias en el período 1990-2003", de Juan Carlos Vargas (CCP-UCR).

Colaboró como asistente de investigación Juan Manuel Muñoz.

Un agradecimiento especial a Mitchell Seligson, Centennial Professor y Director del proyecto de opinión pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) por autorizar el uso de información del documento "La cultura política de la democracia en Costa Rica", elaborado por Vargas y Rosero en el 2004. También al Poder Judicial por la disponibilidad y apoyo en el acceso a la información, así como el Ministerio de Seguridad Pública. Por su apoyo en el tema de vivienda se agradece a Eloisa Ulbarri, Carmen González y Manuel Morales de FUPROVI, y a Helio Fallas y Ramiro Fonseca del MIVAH. Por su colaboración y comentarios en el tema de violencia se agradece especialmente a Jorge Rojas, Director del OIJ, Franklin González y Francisco Segura del Poder Judicial, María Fulmen Salazar, Karen Sanabria y Luisa López, del Ministerio de Seguridad Pública.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 18 de mayo, 9 de junio y 5 de agosto de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Lidíeth Alvarado, Jorge A. Barquero, Juan Luis Bermúdez, Luis Bonilla, Eduardo Brenes, Alejandro Calvo, José Antonio Calvo, Marta Campos, Ana Carcedo, Elías Carranza, Jacqueline Castillo, Carlos Castro, Jorge Delgado, Luis del

Valle, Douglas Durán, Helio Fallas, Ramiro Fonseca, María Fulmen Salazar, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Carmen González, Franklin González, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Rodolfo Gutiérrez, Tricia Hernández, Luisa López, Kattia Madrigal, Guido Miranda, Gerardo Morales, Jessenia Morales, Miriam Morera, Nancy Montiel, José A. Obando, Vilma Permudi, Eugenio Pignataro, Carlos Quesada, Pilar Ramos, Allan Ramírez, Juan Carlos Retana, Marcela Román, Carlos Samayoa, Karen Sanabria, Irma Sandoval, Javier Santacruz, Pablo Sauma, Giselle Segnini, Miguel Sobrado, Emilio Solana, Mario Solano, Elizabeth Solano, Franklin Solano, Juan Diego Trejos, Guido Vargas, Sergio Viquez, Fernando Zumbado y Xinia María Zúñiga.

La edición técnica la realizaron Isabel Román, Marcela Román, Arodys Robles, Jorge Vargas Culléll y Natalia Morales.

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

Notas

- 1** Los migrantes nicaragüenses que llegaron en el transcurso de la década estaban mayoritariamente entre los 20 y los 40 años de edad, tenían niveles de escolaridad bajos (5,6 años) y lograron insertarse en ocupaciones no calificadas (empleadas domésticas y trabajadoras en servicios de comidas -cocineras, meseras-, peones en agricultura, albañiles, peones en la construcción y vigilantes) (Vargas, J.C, 2004). Pese a su importancia en la década, a finales de la misma esta migración tendió a estabilizarse, es decir, el número de nicaragüenses que llegaban a Costa Rica empezó a compensarse con los que retornaban a Nicaragua, dando como resultado un saldo neto pequeño o cercano a cero (Rosero, 2004). La emigración, por su parte, sigue teniendo las mismas características: Estados Unidos es el principal destino y los migrantes representan aproximadamente el 1,8% de la población total de Costa Rica.
- 2** Una descripción de estos cambios se encuentra en Rosero, 2004.
- 3** En el *Cuarto Informe Estado de la Nación* se consigna que, según las estadísticas sobre composición de las familias, en Costa Rica predominan las nucleares, con o sin hijos, que representaban el 51,7% y el 11,2%, respectivamente, en 1997.
- 4** El análisis según ciclo de vida del hogar parece representar mejor que las tipologías la situación de los hogares en cuanto a su tránsito por diferentes conformaciones, ya que su distribución es más uniforme, y en el caso de los hogares familiares (cerca del 90 %), muestra el comportamiento cíclico esperado, que está asociado a cambios en la dinámica demográfica y sociocultural de la familia.
- 5** Para más detalle véase Rosero, 2002 y Miranda y Del Valle, 2004.
- 6** Según el principio de universalidad, el sistema debe cubrir y proteger a todos los ciudadanos con servicios de atención integral, incorporándolos al sistema con plenos deberes y derechos, sin limitaciones geográficas, sociales, económicas o culturales. La equidad se entiende como igualdad de acceso a la salud en forma oportuna, eficiente y de buena calidad para todos los usuarios. La solidaridad se refiere a que cada persona debe cotizar al sistema de acuerdo con sus posibilidades, para un crear un fondo común.
- 7** Los datos del Censo del 2000 indican que, en ese año, el porcentaje de población cubierta por el seguro de salud era de 81,6%.
- 8** La disminución se aceleró a partir del 2001, año en que, por la entrada en operación del SICERE, se efectuó una depuración de las bases de datos de la CCSS (Castillo, 2004).
- 9** La reforma del sistema de pensiones se inició en diciembre de 1990, con el aumento paulatino en las edades de retiro. En noviembre de 1991, la Ley 7268 estableció la reforma integral al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, y derogó la Ley 7013, que permitía a todos los empleados públicos acogerse al Régimen de Pensiones del Ministerio de Hacienda. En julio de 1992, la Ley Marco del Sistema de Pensiones, n° 7302, creó el Régimen Transitorio de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, que eliminó 17 regímenes especiales y mantuvo únicamente los del Magisterio Nacional y del Poder Judicial. En julio de 1995, la Ley 7523 estableció el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, que luego se constituiría en el tercer pilar del Sistema Nacional de Pensiones. Además se creó la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), encargada de la supervisión y fiscalización de los fondos. En febrero del año 2000, la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador, instituyó el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias para los trabajadores asalariados y reguló los fondos de pensiones complementarias de los empleados públicos con regímenes especiales.
- 10** Para más detalle sobre los problemas del seguro IVM, véase el capítulo 2 de los Informes Octavo y Noveno (Proyecto Estado de la Nación, 2002 y Programa Estado de la Nación, 2003).
- 11** Según la EPHM, para el 2003 el total de pensionados era de 168.090 personas. De ellos, el 60,5% tenía pensión por vejez, un 18,9% por invalidez y un 20,3% por supervivencia (pensión heredada). Por sexo, el 52,6% de los pensionados eran hombres y el 47,4% mujeres. De los hombres, el 75,7% era pensionado por vejez, un 22,4% por invalidez y un 1,5% por supervivencia, mientras que de las mujeres un 43,6% estaban pensionadas por vejez, un 15,0% por invalidez y un 41,0% por supervivencia. La mayoría de las y los pensionados habitaba en el área urbana (77,1%), y en la región Central (75,4%). Por edades, el 29,1% tenía menos de 60 años y, entre los pensionados por vejez, un 20% tenía menos de esa edad.
- 12** En 1997 se pusieron en marcha los primeros compromisos de gestión y se creó la Dirección de Compra de Servicios de Salud. En 1998 se aprobó la Ley 7852, Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, que representó un fuerte apoyo para la profundización de los compromisos de gestión, pues creó el marco legal para el desarrollo de los cuasicontratos y el establecimiento de las Juntas de Salud (Herrero y Durán, 2001).
- 13** En términos normativos en la década destacan la aprobación de leyes que crearon nuevos derechos y obligaciones al sistema de salud, tales como la Ley 7430, de Fomento a la Lactancia Materna (1994); la Ley 7771, sobre VIH-SIDA (1998), la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, n° 7935 (1999), la Ley 8111, de Vacunación (2000), el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley 7983, de Protección al Trabajador (2000).
- 14** La reeducación del modelo de atención ha operado principalmente en el nivel primario. Un desafío pendiente es promover cambios en la capacitación del personal de salud, que sigue formándose en escuelas de medicina con una concepción tradicional de la atención de las enfermedades (Vargas, 2004).
- 15** Los resultados corresponden a un ejercicio de ordenamiento de las Áreas de Salud, según cobertura con calidad lograda en el año 2002 en cuatro programas de atención integral: diabetes, hipertensión, atención a adolescentes, niños de 0 a 5 años. Se elaboró con base en datos de la Dirección de Compras de Servicios de Salud de la CCSS.
- 16** Tres de estas cooperativas son autogestionarias y una es cogestionaria, la de Santa Ana. Recientemente las cuatro entidades integraron un consorcio para explorar nuevos mercados. La totalidad de sus ingresos provienen de la venta de servicios a la CCSS (Vargas, 2004).
- 17** Un ejemplo adicional a este respecto se obtiene al analizar el comportamiento del índice de Theil, que mide la desigualdad salarial y según el cual la brecha entre los salarios aumentó en siete puntos porcentuales entre 1990 y el 2002, siendo el nivel educativo de la fuerza laboral la variable que más incidió en la ampliación de la brecha (Programa Estado de la Nación, 2003).
- 18** Diario Oficial *La Gaceta*, n° 148, del 4 de agosto de 1997.
- 19** En el nivel interactivo (niños y niñas de 4,5 a 5,5 años) la tasa neta pasó de 5,1% en 1990 a 32,7% en el 2003, y en el de transición (niños de 5,5 a 6,5 años) pasó de 61,7% a 90,2% en el mismo período.
- 20** Un estudio del 2003, realizado por investigadores de la Universidad de Harvard en seis escuelas, mostró que los niños tienen problemas en el desarrollo de dichas habilidades, que los preparan para la tarea de aprender a leer y escribir en primer grado. En consecuencia, muchos niños pobres del nivel de transición terminan la educación preescolar con altas probabilidades de repetir primer grado y fracasar académicamente a largo plazo. A nivel nacional, un 15% de niños repitió el primer grado en 2003 (Rolla et al, 2004).
- 21** En el 2002 funcionaban en los territorios indígenas 170 escuelas, que atendían a 7.048 estudiantes.
- 22** Se estima que los colegios universitarios ofrecen cerca de 73 opciones académicas; el INA, las entidades parauniversitarias y los centros alternativos cerca de 160, y los institutos de educación superior alrededor de 1.300 opciones académicas (Mora y Ramos, 2003).
- 23** Como New Horizons, Oracle de Centroamérica, Cisco y Cenfofec, entre otros.

24 Ley 8256. En el país existen cerca de 1.300 programas académicos que brindan las 54 universidades (privadas y estatales). Hasta el 2003 se habían acreditado 19 de ellos.

25 El desgranamiento escolar en secundaria se calcula contrastando la matrícula inicial en séptimo año (año inicial) con la inicial del undécimo año (año final). Para más detalle pueden consultarse las notas técnicas del Compendio Estadístico.

26 La tendencia de la década muestra además que el empleo formal tuvo un comportamiento muy irregular: la razón de formalidad tendió a aumentar entre 1990 y 1994, cuando pasó de 0,87 a 0,96; después de esos años se incrementó muy poco, como lo reflejan los valores para 1998 y 2002 (0,98 y 0,99, respectivamente) y en el 2003 mostró un crecimiento importante (1,07) (Sauma, 2004).

27 Este ingreso pasó de 45.231 colones en 1990 a 57.745 en el 2003, manteniendo un promedio de 51.669 colones constantes entre esos años.

28 Algunas medidas en esta línea son recientes y requieren consolidarse. Es el caso del impulso que recibió en el 2002 el programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas (RAMT), así como el establecimiento de normas para la aplicación del bono familiar a vivienda vertical en condominio y la aprobación del programa Ahorro-Bono-Crédito, para clase media de ingresos bajos (MIVAH, 2004).

29 Para medir la capacidad de compra de una vivienda, el *Informe Estado de la Nación* desarrolló el índice de accesibilidad habitacional, que relaciona el ingreso promedio de las familias, el precio promedio de una vivienda y las condiciones del financiamiento habitacional. El índice se lee como la capacidad promedio de compra de vivienda de los hogares y mide la tendencia de las condiciones de acceso a vivienda en comparación con las condiciones de un año determinado. Para más detalle véase el Sexto Informe.

30 Durante el período 1987-2003, el bono familiar de vivienda fue canalizado a través de cinco líneas programáticas: ordinario, erradicación de tugurios, emergencias, discapacitados y ahorro-bono-crédito (ABC). De estos, el programa ordinario de bonos no solo fue el más constante y sistemático durante el período, sino también el que empleó la mayor parte de los bonos pagados, en una proporción muy superior a los programas alternativos restantes. El programa de erradicación de tugurios incrementó de manera significativa su participación a partir de 1998, con un 15% como la mayor proporción registrada, y ocupa el segundo lugar en captación de bonos pagados. El programa de emergencias, iniciado en 1991, en lugar de crecer paulatinamente en importancia, como lo hizo el de tugurios, decreció con el paso del tiempo y no fue sino hasta el 2002 que "saltó" a 1.773 bonos, frente a 3 en el 2001, aunque esa suma no superó los 2.204 bonos de 1992. El programa para discapacitados dio un salto cuantitativo importante a partir del año 2000 y alcanzó su

punto más alto en el 2002; sin embargo, su participación relativa anual con respecto al total de bonos pagados ha sido la menor en todos los años. Finalmente, el programa ahorro-bono-crédito (ABC), introducido en el 2003, se inició con el pago de 599 bonos (FUPROVI, 2004).

31 La aplicación de mayores controles sobre la entrega de bonos figura entre los elementos que, según las autoridades, explican esta disminución (Fonseca, 2004).

32 Entre esas medidas están las orientadas a la consolidación financiera del BANHVI y la mejora en los procedimientos de inversión del bono familiar de vivienda, así como en la legislación que le sirve de marco. Esto incluye acciones como la aprobación de nuevos reglamentos, mejoras en la elaboración de expedientes, controles de prácticas indebidas de beneficiarios del bono y control con respecto a las personas que integran la junta directiva del BANHVI, entre otras (MIVAH, 2004).

33 En el caso de los bancos públicos, estos cuentan con una garantía estatal directa -no necesitan la del BANHVI- y pueden obtener recursos con tasas inferiores a las del BANHVI.

34 Consúltese el *Noveno Informe Estado de la Nación*, capítulo 2.

35 Cabe señalar que la comparación de la ISP con el gasto del Gobierno General sobreestima su prioridad fiscal, pues la ISP incorpora el gasto de algunas empresas públicas. En ese sentido muestra un límite superior, en tanto que las estimaciones propias muestran el límite inferior. Estimaciones circunscritas al Gobierno General sitúan la prioridad fiscal en torno al 60% entre 1987 y 1996 (Sauma y Trejos, 1999).

36 Se puede argumentar que las pensiones contributivas tienen un impacto neutro en la equidad si se incorpora la parte del financiamiento, pues cada persona recibe el equivalente a su aporte. No obstante, por tratarse de sistemas de reparto, eso no es así. En el caso de las pensiones de la CCSS, donde existe una coherencia entre la cotización y el perfil de beneficios, los pensionados estarían financiando solo una cuarta parte de la pensión que recibirán y el resto se carga a las generaciones futuras. En los sistemas con cargo al Presupuesto Nacional, que son los que más crecen y los que concentran los beneficios en el quintil más rico de familias, no solo no existe una relación entre nivel de cotizaciones y perfil de beneficios, sino que, además, las cotizaciones son aportadas mayoritariamente por el Estado, no por el trabajador.

37 Si no se considera la totalidad de los recursos entregados por FODESAF para el bono de la vivienda, la contracción total sería del 55%.

38 El valor del coeficiente de correlación es de 0,80.

39 Mientras no se consolide la aplicación de la Ley de Servicios Privados en Seguridad, que entró en vigencia en febrero de

2004, hay debilidades en la información sobre el número de personas involucradas en estos servicios, sobre todo porque las condiciones puestas por la Ley General de Policía (1994) no eran cumplidas por los trabajadores de las empresas privadas de seguridad, y se estima que el número de personas que obtenían licencias es bajo (Sánchez, 2004).

40 En el período anterior a 1994 predominaba una formación ambivalente de los cuerpos de policía, más orientada por la formación militar, que por una civilista (Chichilla, 2002).

41 Una situación similar reflejan otros indicadores de desigualdad, como la relación entre los ingresos promedio del 10% de los hogares con mayor ingreso per cápita y los del 10% de los hogares con menor ingreso per cápita, que en 2003 fue de 21,8 veces, valor solamente inferior al del año 2001 desde 1990. La relación entre los ingresos promedio de los quintiles V y I fue de 10,5 veces, inferior a la de 2001 y 2002, pero mayor que la de 2000 y los años previos.

42 Una elevada desigualdad tiene implicaciones nocivas en varios sentidos, ya que restringe el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Para más detalle puede consultarse Sauma, 2004.

43 Hay que destacar que las estimaciones para Costa Rica obtenidas por la CEPAL difieren de las utilizadas en este trabajo, por dos motivos principales: por una parte, debido a los ajustes en los ingresos que realiza CEPAL para mejorar la comparabilidad internacional, y por otra, porque las estimaciones de esa organización toman en cuenta el ingreso per cápita del hogar, en tanto que las estimaciones propias consideran el ingreso promedio de los hogares. Sin embargo, no hay diferencias significativas en los resultados de ambas estimaciones.

44 El ingreso familiar se aproximó mediante la suma de las distintas fuentes de ingreso y utilizando las Cuentas Nacionales y las estadísticas de la STAP. Se consideraron las remuneraciones al trabajo, neto de cargas patronales y de pagos al exterior. También se sumó el excedente de explotación, neto de pagos al exterior, del consumo de capital fijo, del excedente generado por las empresas del Estado y deducidos los impuestos sobre la renta. Finalmente se agregaron las transferencias netas del exterior al sector privado y las transferencias del Estado (pensiones y ayudas del IMAS).

45 Cabe señalar que al considerar toda la ISP como ingreso en especie, sin descontar los pagos necesarios para acceder a ella, se está sobreestimando su impacto distributivo, por lo que los resultados deben tomarse con cautela.

46 La buena noticia sobre esta población es que, según la Encuesta de Hogares, el porcentaje de jóvenes con edades entre 12 y 17 años que no asiste al sistema educativo y trabaja se redujo de manera significativa, al pasar de 20% en 1990 a 9,5% en el 2003. El porcentaje de jóvenes que estudian y trabajan fue de 4,7% en el 2003, proporción similar a la que existía a principios de la década.

47 Otras desigualdades importantes se dan en materia de rendimiento y disponibilidad de infraestructura, así como entre zonas urbanas y rurales. Para más información véase Mora y Ramos, 2003.

48 Se define como hogares vulnerables a aquellos cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma línea (límite que se definió tomando en cuenta el impacto que tuvo sobre la pobreza la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991). El grado de vulnerabilidad se relaciona inversamente con la lejanía de los ingresos per cápita de estos hogares con respecto a la línea de pobreza: mientras más alejados se encuentren, menor es su vulnerabilidad, y mientras más cerca se encuentren, más vulnerables son (Sauma, 2004).

49 En la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples cada año se renueva la muestra en aproximadamente un 25%.

50 Esto significa también que, mientras la ISP por persona del último quintil creció a una tasa media anual del 1,6% entre 1990 y el 2002, la proveniente del sector seguridad social lo hizo al 4,2% y, más aún, este fue el único sector que vio incrementada la inversión por persona en ese estrato (Trejos, 2004).

51 Es de esperar que la posición relativa de Argentina sea muy diferente en el 2004, dada la severa crisis económica que sufrió ese país a finales del 2002.

52 Conviene señalar que, a pesar del mayor gasto per cápita en Panamá, los indicadores de logros en salud de Costa Rica superan los de ese país, lo cual sugiere que Panamá tiene problemas de eficiencia en el uso de sus recursos en el sector salud.

53 Estimando la pobreza a partir de los ingresos laborales de los hogares, y no la totalidad de ingresos de estos como en las demás estimaciones que se utilizan en este estudio, Barahona et al (1999) destacan que: "entre 1980 y 1982 el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza aumenta de 30,4% a 54,2%, reflejando el enorme impacto de las crisis sobre las familias. En los años siguientes los niveles de pobreza muestran una reducción sostenida hasta 1990".

54 Estas cifras corresponden a una estimación que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, y que incluyen solamente aquellos con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro de los que se registran con ingreso desconocido, y que en este caso corresponden al 18,8% (10,6% en situación de pobreza extrema). Además, los factores de expansión de las Encuestas de Hogares de 1990-1999 se modificaron para que fueran comparables con los de 2000-2003, que incorporan el ajuste poblacional con respecto a los resultados del Censo 2000 (Sauma, 2004).

55 Las estimaciones previas al Censo indicaban que, además de una mayor incidencia de la pobreza en el área rural, en ella

residía la mayor parte de los pobres. No obstante, luego del Censo se comprobó que solamente la mitad de los pobres totales vive en esa área, y que la otra mitad lo hacen en el área urbana. El mismo resultado arrojó la Encuesta de Hogares del año 2003. Sin embargo, en el caso de la pobreza extrema, debido a las grandes diferencias en la incidencia entre zonas, para el año 2003, del total de hogares en esta situación un 38,3% residía en el área urbana y un 61,7% la rural, es decir, en esta última residían prácticamente 3 de cada 5 pobres extremos o indigentes.

56 Para todos los casos se estima un indicador cuyos valores mínimo y máximo son 0 y 1. Aumentos en él reflejan un empeoramiento en la situación que describen. En el Quinto Informe se incluyen las definiciones y aspectos metodológicos relativos a la estimación de este indicador.

57 Para la comparación con los países latinoamericanos se utilizan las incidencias de la pobreza total y extrema según las estimaciones más recientes de la CEPAL (2003). Cabe destacar que las magnitudes que muestra esa institución para Costa Rica difieren un poco de las oficiales del país (INEC), pues la CEPAL realiza algunos ajustes a los ingresos y las líneas de pobreza para mejorar la comparabilidad internacional. Sin embargo las diferencias no son significativas.

58 No obstante, es necesario destacar que Uruguay se vio fuertemente afectado por la reciente crisis argentina, lo cual se tradujo en un fuerte aumento en la incidencia de la pobreza que no fue captado por las estimaciones de la CEPAL. Según el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas aumentó a 15,3% en 2002 y a 21% en 2003, con que Costa Rica ocuparía actualmente el segundo puesto latinoamericano en términos de menor incidencia.

59 En Uruguay, a diferencia de lo que sucedió con la pobreza total, que mostró un fuerte aumento en 2002 y 2003, la incidencia de la pobreza extrema prácticamente no varió en esos años, y alcanzó un 1,6% en 2003 según el Instituto Nacional de Estadística de ese país.

60 Estas estimaciones del porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina difieren de las incluidas en el aporte especial sobre "Segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica", debido a las diferencias en los criterios de pobreza utilizados en cada estudio. En estas se utilizó el método de línea de pobreza, a partir de las Encuestas de Hogares, y en las otras el método de NBI, estimadas con el Censo 2000.

61 Los programas de inversión social pueden clasificarse en cuatro grupos según su criterio de diseño o asignación. En primer lugar están los programas universales, a los cuales pueden tener acceso todos los ciudadanos del país; incluyen los programas de educación básica, de atención primaria y curativa de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. El segundo grupo se refiere a programas en principio universales, pe-

ro que exigen el cumplimiento de una serie de requisitos previos para tener acceso a ellos; en el caso de la educación superior, la formación profesional, la regulación del trabajo y los programas culturales y recreativos. El tercer grupo corresponde a las políticas contributivas; aquí se incorporan los sistemas de pensiones contributivas a cargo de la CCSS y del Presupuesto Nacional. El último grupo se asocia con las políticas selectivas, que son programas dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad; incluyen los programas que buscan incentivar el acceso y permanencia en la educación básica, los programas de nutrición y cuidado de niños, las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a grupos vulnerables y los de dotación de vivienda (Trejos, 2004).

62 El INEC no pudo introducir dentro del módulo especial de la Encuesta de Hogares del 2003, preguntas para identificar los beneficiarios de los programas del IMAS debido a la negativa de las autoridades de esa institución. Aunque la ENISO captó información para inicios de los noventa, para inicios del 2000 no existe información específica sobre ellos (Trejos, 2004).

63 Para construir estos indicadores es necesario definir las poblaciones meta, las cuales pueden no coincidir con las definidas en sus diseños originales. En este caso las poblaciones meta se han circunscrito a la población pobre, aproximadas como el 20% de las familias de menores ingresos y, alternativamente, como el 40% más pobre. Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil) y que los CEN-CINAI introducen criterios de riesgo infantil para definir quienes tienen acceso a sus servicios. No obstante, aquí interesa enfocar la atención en la población pobre por ingresos y ver cuánto de estos programas llega efectivamente a ella y si tal situación ha mejorado en el tiempo.

64 Con excepción de los servicios de salud, la atención a los menores de seis años es una de las áreas más débiles de la política social, que se traduce en una baja inversión por niño (UCR y UNICEF, 2004).

65 La deuda se paga mediante bonos que vencen cada seis meses y no generan intereses.

66 Artículo 51 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (nº 7052), del 6 de noviembre de 1986, publicada el 27 de noviembre de 1986.

67 En el caso del régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, la ley de creación del FODESAF establece como beneficiarios a los ciudadanos "en necesidad de amparo económico inmediato" que no hayan cotizado para los regímenes de pensiones contributivas existentes o que no cumplan con el número de cuotas requerido (artículo 4, Ley 5562). Sin embargo, existen deficiencias en el sistema de selección de los beneficiarios de las pensiones no contributivas y prácticas "clientelistas" que gene-

ran niveles importantes de filtración (Trejos, 2001).

68 Son casos como el del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), al cual se le asignó un 0,5% del Fondo en 1984 y un 2% en 1998, el del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), con un 1% asignado a partir de 1998, y el del Programa de Reversión Productiva del Sector Agropecuario, con un 5% asignado desde el año 1998 para un período de diez años (Montiel, 2001).

69 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (n° 8131).

70 En el programa Vida Nueva se han dado avances con la constitución de los Consejos Sociales Regionales. Sin embargo, no debe obviarse que en los dos gobiernos anteriores los componentes locales de los planes mostraron problemas importantes.

71 Esto a pesar de que distintas leyes nacionales (la Ley de Planificación Nacional n° 5525 de 1974, la Ley General de Administración Pública n° 6227 de 1978 y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos n° 8131 aprobada en el 2001) han establecido la necesidad y los parámetros para lograr dicha coordinación. Específicamente en la Ley n° 8131 se señala que todas las instituciones están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe orientar los planes operativos institucionales (Ley n° 8131, artículo 4).

72 Aquí se utilizan las cifras de las personas imputadas como autoras de homicidios en la etapa de investigación criminal.

73 Costa Rica ocupa el segundo lugar en América Latina, después de Chile, en cuanto a la tasa más baja de víctimas femeninas de homicidio, y el tercero, después de Canadá y Chile, si se integra a la comparación a Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

74 Ley 7142 de 1990, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer; Ley 7476, de 1995, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia; Ley 7499, de 1995, Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); Ley 7586, de 1996, Ley de Violencia Doméstica; Ley 7899, de 1999, Reforma al Código Penal en materia de delitos sexuales. Asimismo, al momento de la preparación de este Informe (agosto de 2004), se encontraba en trámite la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que estaba en los primeros lugares de la agenda del Plenario Legislativo, para su aprobación en primer debate, una vez realizadas, por parte de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad, las correcciones indicadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

75 Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa; Plan Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANONI); Defensoría de la Mujer; Delegación de la Mujer, inicialmente una entidad policial dependiente del Ministerio de Seguridad Pública y en la actualidad un programa del INAMU; Línea 800-300-3000 "Romparamos el Silencio" (servicio habilitado por el INAMU); Grupos de Apoyo del Programa Mujer No Estás Sola, de CEFEMINA; Comisión Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes; en el ámbito del Poder Judicial, los juzgados especializados en violencia doméstica y sexual; albergues para niñas y adolescentes que administran organizaciones privadas como PROCAL; Alianza de Mujeres Costarricenses, y otras.

76 En vista de la extensión (casi universal) de las rejas como medida de protección de las casas, no se preguntó si existen o no rejas -la respuesta hubiese sido abrumadoramente positiva- sino si las personas han reforzado esta seguridad mediante otras mecanismos: compra de alarmas, alambre navaja, etc.

77 La Ley de Armas y Explosivos es permisiva por cuanto, de acuerdo con ella, cualquier persona normal o "con idoneidad mental", de 18 años o más, puede poseer y portar armas, salvo que se lo impidan las causales elementales que la misma ley establece, a saber: a) estar cumpliendo condena, b) haber sido condenado por delito cometido con armas, o c) estar inhabilitado mediante resolución judicial para usar armas. También es permisiva porque autoriza, para uso civil, armas que son de uso militar en los países de la región, como las pistolas semiautomáticas calibres 45 y 9 mm. Finalmente, la Ley es permisiva porque autoriza a cada persona a inscribir hasta tres armas de las características mencionadas, con lo cual una familia tipo de cuatro personas puede tener un arsenal de una docena de pistolas calibre 45 ó 9 mm. "o un número mayor", dice la ley, si tiene motivos fundados y así lo justifica ante el Departamento de Control de Armas y Explosivos, del Ministerio de Seguridad Pública

78 Al respecto véase PNUD, 2000.

79 El estudio se realizó en colaboración con la Dirección y la Sección de Delitos contra la Propiedad del Organismo de Investigación Judicial. El análisis de los expedientes se hizo respetando la confidencialidad de los informantes.

80 Algunas propuestas para avanzar hacia una ley de armas reductora de la violencia serían: a) reducir los calibres permitidos, b) reducir el número de armas autorizado por persona, c) autorizar la tenencia para la protección domiciliar y limitar estrictamente la portación a casos muy excepcionales, d) estudiar las penalidades establecidas para la tenencia y portación ilegal

de armas y, eventualmente, elevar los máximos de las penas (no los mínimos), para dar a los jueces mayor posibilidad de decisión, e) las reformas a la ley deberían ir acompañadas de acciones en otros ámbitos, con una adecuada difusión e involucramiento de la sociedad civil, f) es especialmente importante la labor preventiva por parte del Ministerio Público y la Policía, ya que se sabe de situaciones y lugares donde proliferan las armas.

81 Hay consenso en que el concepto de sistema de justicia penal se compone al menos de los segmentos legislativo, policial, judicial y penitenciario, aunque hay autores que incluyen también otros elementos. En el caso de Costa Rica lo integran ambas policías, la de investigación judicial y la del Ministerio de Seguridad Pública.

82 Se omite entrar aquí en el extenso y clásico debate respecto de los daños o las bondades que se adjudican a la pena de prisión desde los puntos de vista de la política criminal, de la ética y otras disciplinas, lo mismo que en la polémica sobre si debiera ampliarse o restringirse su uso. Solo se recordará que las Naciones Unidas y numerosos organismos gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales han insistido reiteradamente en la conveniencia de reducir en la medida posible el uso de la prisión, promoviendo sanciones no privativas de libertad y formas de resolución de conflictos alternativas a la justicia penal.

83 Se fomenta que las comunidades adopten valores, conductas y acciones que permitan reducir o eliminar situaciones que generan inseguridad, trabajando en dos sentidos: a) promoviendo acciones orientadas a mejorar el conjunto de las condiciones sociales y económicas que originan conductas delictivas o favorecen su desarrollo, por ejemplo mejoras en la educación, la salud, la recreación, las condiciones de trabajo, solución de conflictos; y b) modificando el entorno para dificultar las conductas delictivas, disminuir la victimización y el sentimiento de inseguridad, por ejemplo instalando sistemas de alerta, mejorando la iluminación, recuperando espacios públicos como parques o esquineras, entre otros. Para lograr estos objetivos se promueve una participación activa y comprometida de la mayoría de las personas que integran la comunidad, donde se desarrollan procesos democráticos para la toma de decisiones y se respeta la opinión de todos los miembros de la comunidad, incluyendo niños, niñas, jóvenes y adultos mayores.

