

P
A
R
T
E



Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hechos relevantes del 2004	75
Valoración general 2004	77
Valoración del Décimo Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Acumulación de capacidades en el 2004	80
Acceso a una vida larga y sana	80
Acceso al conocimiento	86
Acceso a un ingreso digno	91
Acceso a vivienda	93
Acceso a una vida libre de amenazas	94
La inversión social se redujo por segundo año consecutivo	95
No se deteriora la distribución del ingreso y aumenta la pobreza	97
En niveles altos permanece estable la desigualdad	97
El perfil de los más ricos según la Encuesta de Hogares	99
Crece la vulnerabilidad a la pobreza	100
Aumenta la pobreza en el 2004	101
Tema especial: se duplican asentamientos precarios en la GAM	105
Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad	109
Pobreza, desigualdad y polarización social en áreas pequeñas	109
Región Brunca: un ejemplo de desarrollo desigual	110
Ciudades intermedias en desventaja frente a la GAM	114
Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano	116
La inversión social tiene problemas de sostenibilidad	118
Medidas de contención del gasto restringen la atención de la pobreza	119
Se agravan los problemas de financiamiento del FODESAF	120
FODESAF no logra ejecutar los pocos recursos que recibe	122
Reforma al IVM: un esfuerzo por crear condiciones de sostenibilidad financiera en el mediano plazo	123

HECHOS RELEVANTES DEL 2004

- » La incidencia de la pobreza total en los hogares pasó de 18,5% a 21,7% entre 2003 y 2004; la pobreza extrema pasó de 5,1% a 5,6%.
 - » 22 mujeres murieron a manos de sus parejas o exparejas, por problemas pasionales o violencia sexual.
- » Por primera vez, del total de hogares pobres el porcentaje de los urbanos (52%) superó a los rurales (48%). En pobreza extrema la situación sigue afectando más a los hogares de las áreas rurales (56,9%).
 - » La inversión social disminuyó por segundo año consecutivo, como consecuencia de la aplicación de medidas de contención del gasto del Gobierno Central.
- » La región Brunca presentó el mayor nivel de pobreza total de los últimos diez años, al situarse en 40,4% con un aumento de 6,8 puntos porcentuales entre 2003 y 2004.
 - » La Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que, en el 2004, las instituciones encargadas de los programas sociales selectivos mostraron un superávit de 17.500 millones de colones.
- » La tasa de mortalidad infantil se situó en 9,25 por cada mil nacidos vivos.
 - » La Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de inconstitucionalidad al Presupuesto Ordinario de la República para el 2005, por el recorte aplicado a la transferencia de recursos al FODESAF; el mismo fue acogido por la Sala Cuarta el 18 de abril del 2005.
- » En el seguro de pensiones, la tasa de cobertura de los asalariados se ha reducido en 11 puntos porcentuales en los últimos catorce años, mientras la tasa de los no asalariados ha crecido en 18,1 puntos.
 - » La Asamblea Legislativa aprobó un préstamo del BID por 6,35 millones de dólares, para el proyecto de fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud.
- » Continúa la recuperación de las coberturas en educación secundaria, pero la tasa de deserción en este nivel aumentó de 10,4% en el 2003 a 11,6% en el 2004.
 - » La CCSS enfrentó escándalos de corrupción que involucraron a las más altas autoridades de la institución, por problemas asociados a préstamos financieros para la compra de equipos.
- » Surgieron nuevas propuestas en materia de políticas educativas, entre las que sobresalen el "Relanzamiento de la educación costarricense" y el "Plan de acción de la educación para todos 2003-2015". También el CONARE presentó al MEP una agenda estratégica para abordar el tema de la educación en el país.
 - » Se reabrió el programa de trasplantes de hígado en los hospitales de la CCSS.
- » En el 2004, la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,4 años, solo 1,2 años más que en 1990.
 - » Durante el 2004 se dio un proceso de validación y corrección de un diagnóstico crítico sobre la situación financiera del régimen de invalidez, vejez y muerte, presentado por la CCSS. Como resultado, en abril del 2005 se aprobó la reforma del régimen, la primera en cuatro décadas.
- » La cantidad de bonos de vivienda otorgados aumentó en 36,9% con respecto al 2003; aun así, esta cifra está muy por debajo del nivel medio de los últimos quince años.
 - » La tasa de crecimiento de la población asentada en precario se duplicó, al pasar de

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2004

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2003	2004	Diferencia 1990/2004
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	76,9	76,2	77,7	78,4	78,7	1,9
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	10,1	9,3	-5,5%
Mortalidad por enfermedades cardiovasculares en mayores de 40 años (por 10.000 habitantes)	10,5	12,4	12,4	10,5	10,8	0,3
Mortalidad por tumores malignos en mayores de 40 años (por 10.000 habitantes)	7,5	8,4	8,1	8,2	8,4	0,9
Cobertura contributiva de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	44,2	45,1	-1,5
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,1	56,8	-11,8
No asalariados ^{b/}	3,6	5,3	25,0	21,2	21,7	17,7
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	52,2	53,4	-14,8
Asalariados	75,3	70,3	63,7	60,6	61,8	-14,8
No asalariados	70,6	76,7	75,3	37,8	39,1	-32,8
Población de 18 a 64 años con secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	33,8	33,7	8,6
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja (%)	20,9	17,7	16,7	14,0	13,3	-7,6
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	75,2	77,5	18,8
Tasa neta de escolaridad (%)						
Primaria	98,5	99,8	99,4	99,0	98,5	0,0
Tercer ciclo ^{c/}		56,7	60,9	67,9	70,5	16,9
Educación diversificada ^{c/}		30,5	33,6	36,6	38,4	6,8
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	23,2	23,4	6,4
Tasa neta de participación (%)	53,5	53,9	53,6	55,5	54,4	0,9
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,3	73,0	-4,0
Mujeres	30,3	32,4	35,0	38,5	36,8	6,5
Tasa de participación femenina ampliada (%) ^{d/}	41,4	41,7	41,5	46,4	44,5	3,1
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,7	6,5	1,9
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,8	5,4	1,2
Mujeres	5,9	6,5	6,9	8,2	8,5	2,6
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	14,4	3,7
Índice de accesibilidad habitacional (%) ^{e/}		78,2	103,6	109,2	121,3	21,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (1995=100) (colones constantes) ^{f/}	45.231	51.378	56.991	57.745	54.420	9.189
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2002) (colones constantes)	276,9	282,7	317,4	325,0	316,6	39,7
Tasa de delitos contra la vida (por 100.000 habitantes) ^{g/}	229	333	367	390	392	163,4
Tasa delitos contra la propiedad (por 100.000 habitantes) ^{g/}	627	624	1.241	1.454	1.451	824,0
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,425	0,418	0,044
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del V y el I quintil (veces) ^{h/}	8,2	7,9	9,7	10,5	10,2	2,0
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{i/}						
Pobres		3,0	2,9	2,7	2,7	-0,6
No pobres		1,4	1,3	1,2	1,2	-0,2
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	18,5	21,7	-5,7
Relación entre la incidencia de pobreza en el promedio del resto de regiones y la región Central (veces)	1,67	1,74	1,94	1,89	1,76	0,1
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la Central (veces) ^{j/}		1,28	1,60	1,34	1,39	-0,2
Razón de formalidad en el empleo	0,87	0,97	1,00	1,05	1,08	0,1
Deserción escolar, III ciclo y educación diversificada (%) ^{k/}			11,9	10,4	11,6	-2,1
Relación entre dependencia pública y privada (%) ^{k/}			7,1	4,1	6,1	-1,6

Ver notas al final del capítulo

VALORACION GENERAL

Durante el 2004 el país sufrió un deterioro en las oportunidades, que se expresó en un aumento significativo de la pobreza, en una reducción de los ingresos laborales de toda la población y en una disminución del ingreso social proporcionado por el Estado a los hogares. Esta situación desfavorable ocurre en una sociedad que, a lo largo de los últimos quince años, se caracterizó por no lograr una conexión entre el desarrollo de capacidades humanas y la construcción de una sociedad más equitativa.

Una economía que en términos de generación de oportunidades sigue en deuda, y un Estado que redujo su capacidad de acción e incrementó sus problemas de solvencia fiscal, dieron como resultado en el 2004 un conjunto de políticas públicas que, ya fuera por acción o por omisión, comprometieron el desarrollo humano hoy y en el futuro.

Si bien los principales indicadores de logro en capacidades humanas muestran que las mejoras en esperanza de vida, mortalidad infantil, coberturas educativas continúan, al valorar otros indicadores más específicos que dan cuenta de la forma en que esas capacidades se distribuyen y cómo son aprovechadas las oportunidades, como ingresos, pobreza, empleo, delitos contra la vida, inversión social y brechas territoriales, el saldo es un desempeño negativo en materia de equidad e integración social.

El aumento de la inflación se tradujo en una caída de -6,0% en el ingreso per cápita promedio de todos los hogares entre 2003 y 2004. Esta reducción fue más intensa a medida que se consideran mayores niveles de ingreso, lo que hizo posible que la desigualdad se mantuviera prácticamente igual, pero también que muchos hogares de los primeros deciles pasaran a engrosar la línea de pobreza. Se suma a esta situación la reducción de los salarios mínimos, por tercer año consecutivo.

En el 2004 aumentó el número de hogares pobres, los que además tuvieron una mayor privación. Por un lado se incrementó la incidencia de la pobreza medida por insuficiencia de ingresos, para afectar a un 21,7% de los hogares (el porcentaje más alto desde 1994) y dejar un saldo de cerca de 38.000 hogares más en condición de pobreza (6.436 en pobreza extrema). El total se aproxima ahora a los 234.000 hogares y a alrededor de un

millón de personas. Tal como se había advertido en el Décimo Informe, la disminución en la incidencia de la pobreza registrada entre 2002 y 2003 no era sostenible, ya que se explicaba fundamentalmente por un incremento superior en la inflación que en el costo de la canasta básica de alimentos. En 2004 no solo cayeron en términos reales los ingresos, sino que el crecimiento del costo relativo de la canasta básica de alimentos fue superior al crecimiento del índice general de precios al consumidor.

El año pasado también se incrementó la brecha o intensidad de la pobreza y aumentó el porcentaje de hogares vulnerables a esta condición, con lo cual se rompe la tendencia hacia el mejoramiento prácticamente sostenido que reflejaban los indicadores de vulnerabilidad desde el año 2000. La vulnerabilidad evidencia un mayor riesgo a caer bajo la línea de pobreza en el futuro inmediato.

La pobreza es más que insuficiencia de ingresos. Si se considera la insatisfacción de necesidades básicas, en el 2004 era pobre -por alguno de los dos métodos- un 36,2% de los hogares. La necesidad básica más insatisfecha es la asociada a la vivienda, hecho que no es de extrañar si se considera que el número de asentamientos en precario de la GAM se duplicó entre 1987 y 2004.

El mercado laboral siguió mostrando debilidades importantes. En 2004 fue escasa la generación de empleo (poco más de 13.000 puestos), y a ello se suma el deterioro que se viene observando desde hace varios años en los indicadores de calidad del empleo (subempleo visible e invisible) y que ya afecta a cerca de una tercera parte de la fuerza de trabajo.

El deterioro de la distribución de oportunidades en el 2004 tuvo lugar en un contexto nacional de deudas acumuladas en términos de equidad, que se reflejan en la persistencia de notables brechas entre territorios, géneros y grupos de edad. Un ejemplo de la magnitud y profundidad de esas brechas es la situación de la región Brunca, que en el 2004 registró un aumento de 6,8 puntos porcentuales en materia de pobreza y una caída de -17,2% en los ingresos. El desmejoramiento de las oportunidades y la permanencia de desigualdades en el tiempo son tanto, o más preocupantes, si se considera que tienden a restringir los márgenes de maniobra que tiene el país para reducir la pobreza en el corto plazo. Estudios recientes sobre la desigualdad en América Latina señalan que,

para naciones de ingreso medio como Costa Rica, el crecimiento económico tiene impactos limitados en la reducción de la pobreza si no se atiende el problema de la inequidad.

El hecho más relevante del 2004 fue que al deterioro en los ingresos reales de los hogares se agregó una disminución de los ingresos sociales, expresada en una reducción de la inversión social, por segundo año consecutivo. Crecientes problemas de sostenibilidad de la inversión social y de eficiencia de los programas, así como el impacto de las medidas de contención del gasto del Gobierno Central aplicadas en los últimos dos años, restringen las posibilidades para incidir en la reducción de la pobreza y disminuir la brecha, cada vez mayor, entre la demanda de la población por mejores servicios y la menor capacidad de las instituciones para brindarlos. La contención del gasto se materializa en acciones concretas que afectan los gastos sociales específicos y que tuvieron repercusiones críticas en el caso de los recursos de FODESAF, pero también mediante la práctica de asignar recursos tardíamente en el año, lo que impide, o cuando menos dificulta, la ejecución de programas, comprometiendo así la inversión en desarrollo humano.

Los problemas de sostenibilidad financiera restringen el efecto atenuante de la inversión social sobre la distribución del ingreso, no solo porque limitan la expansión de capacidades, sino además porque comprometen la sostenibilidad de los logros acumulados. Un ejemplo claro de esto se da en educación: no obstante los progresos recientes en las tasas de escolarización, estas no han sido acompañadas por una mejora sustantiva en el rendimiento y la retención de las y los estudiantes en el sistema educativo. No tener servicios públicos de calidad obliga a muchas familias a recurrir al mercado, asumiendo altos costos; así lo demuestra el caso de las que recurren a la educación privada en busca de calidad en la enseñanza, pero esta es una opción a la que solo tiene acceso el 10% de la población. El perfil de los sectores de mayores ingresos analizado en el capítulo confirma que los rezagos educativos del país durante los años ochenta ya muestran resultados inequívocos en materia de equidad: la brecha de escolaridad entre ricos y pobres es hoy de casi siete años.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

Para el período 1990-2003 el Décimo Informe señaló, como tendencia principal del desempeño nacional en materia de equidad e integración, una desconexión entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de resultados positivos en el ámbito de la equidad. Aunque el país mostró avances importantes en la expansión de las capacidades de sus habitantes (salud, educación, vivienda) la sociedad también se volvió más inequitativa, pues se incrementaron las brechas entre grupos sociales en cuanto a ingresos, empleo y educación. Otra tendencia significativa reseñada en el Décimo Informe fue el aumento de la inversión social en los años noventa, que tuvo un notable efecto redistributivo pero no pudo compensar el aumento de la desigualdad en los ingresos. Esto se debió, en buena parte, a que la inversión social es una condición necesaria pero insuficiente para resolver el problema de la desigualdad. El origen de esta última está en la economía, específicamente en el mercado laboral, que ha evidenciado fuertes debilidades sobre todo para generar empleos de calidad. En general, en la última década el empleo formal creció, pero el informal lo hizo con mayor dinamismo, mientras el empleo agropecuario disminuyó y las brechas salariales se incrementaron. Otras causas que explican la falta de conexión entre capacidades y mayor equidad fueron la distribución desigual que operó en la ampliación de capacidades, favoreciendo a los grupos de mayores ingresos, y la ausencia de una estrategia de combate a la pobreza sostenida y de largo plazo.

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, que le permita a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar ¹.

>> INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población, tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos la no generación de exclusión social ni pobreza adicionales ².

>> 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 ³.

>> 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 ⁴.

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano, y corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2004 sobre el desempeño nacional en materia de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración se refiere a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

El análisis de la información se organiza teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “Expansión de capacidades” e “Igualdad de oportunidades”. El primero remite al conjunto calidades básicas que todas las personas pueden desarrollar y que les permiten vivir la vida que desean según los valores de la sociedad a la cual pertenecen⁵. Se trata de las capacidades de tener una vida larga y sana, de adquirir y desarrollar conocimientos y destrezas, de generar recursos para lograr una vida decorosa (ingresos, vivienda) y de tener una vida libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. Interesa desde este eje conocer los

logros alcanzados por las personas y los grupos sociales en cuanto a la expansión de estas capacidades, gracias al apoyo que reciben mediante el acceso a servicios e inversión social.

Pero no solo se trata de que las personas tengan ciertas capacidades, sino de que su potencial para desplegarlas sea similar. Es por eso que se considera el segundo eje de análisis, “Igualdad de oportunidades”, entendidas no como resultados, sino como posibilidades que tienen las personas para ser y actuar, sin que esto sea afectado por factores externos como su lugar de residencia, género, edad, origen étnico o condiciones de pobreza⁶. Desde esta perspectiva se estudian las brechas que exhibe la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y los grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar. La forma en que se distribuyen el ingreso y otros bienes económicos y sociales, así como las inequidades por razones de género, edad y etnia, son ejemplos claros de los aspectos que interesa analizar. El origen de estas brechas se relaciona estrechamente con el estilo de crecimiento económico que impera en el país, razón por la cual este capítulo y el que le sigue, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”, se complementan en todos sus temas.

Para la valoración del año 2004 el capítulo da cuenta de la ocurrencia o no de cambios relevantes en las principales tendencias sobre la expansión de capacidades y la distribución de oportunidades prevalecientes

en el período 1990-2003, estudiadas por el Décimo Informe. Se buscó profundizar en un conjunto de temas específicos. En materia de pobreza, interesa conocer cuáles factores (económicos, sociales o metodológicos) explican que en el 2004 no se deteriorara la distribución del ingreso, pero sí aumentara la pobreza y se mantuviera el desempleo. Además, es necesario dilucidar qué factores sociales, económicos y demográficos explican el fuerte incremento de la pobreza que se dio en la región Brunca en el 2004 y marcan diferencias con respecto a otras regiones. En torno al mercado laboral, tema que en este Informe se desarrolla con más profundidad en el capítulo 3, la preocupación central es documentar la existencia de importantes brechas de acceso por diferente condición (sexo, edad, zona de residencia, nivel educativo). Por otro lado, en seguimiento al estudio sobre segregación residencial socioeconómica en la Gran Área Metropolitana (GAM) presentado en el Décimo Informe, en esta ocasión se amplió la exploración a siete ciudades intermedias del país; asimismo, se retomó un reto planteado en el Informe anterior, respecto a la evolución de los asentamientos en precario del Área Metropolitana de San José (AMSJ). Por último, dada la evidencia que por dos años ha mostrado una contracción en la inversión social pública, se presenta un análisis de la sostenibilidad de la inversión social y el efecto de la aplicación de medidas especiales de contención del gasto público.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. La primera parte contiene un balance social “macro”, realizado a partir de un grupo seleccionado de indicadores que dan cuenta de los logros del país en materia de expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las principales brechas que se dan en el acceso a las oportunidades para que los individuos y grupos sociales desplieguen sus capacidades (brechas de ingreso, de acceso a empleo, educación, salud y por razones de edad, sexo y ubicación territorial). El tercer apartado presenta una valoración de las manifestaciones espaciales de las brechas de equidad, enfatizando en la condición de la región Brunca. Finalmente, la cuarta sección examina los obstáculos que enfrenta el país para financiar en forma sostenida los logros en desarrollo humano y encarar los nuevos desafíos. Esta edición del Informe incluye además un aporte especial, como anexo a la “Sinopsis”, con un balance de los logros y desafíos en materia de brechas de equidad entre los géneros.

Acumulación de capacidades en el 2004

En su edición anterior, este Informe ofreció un balance de las principales tendencias que mostró la sociedad costarricense durante la década de los noventa, en cuanto al acceso de su población al conjunto de capacidades básicas mediante las cuales se espera que las personas puedan aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el crecimiento económico y elegir libremente la vida que desean de acuerdo con sus valores. Estas capacidades se refieren al logro de una vida larga y sana, a la adquisición de conocimientos y destrezas, al acceso a empleos, ingresos y vivienda que les permitan vivir dignamente, así como al disfrute de una vida libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. El desarrollo de estas capacidades no solo depende del esfuerzo individual, sino que es complementado por el apoyo estatal que se materializa en la inversión social. El análisis del 2004 tiene como punto de

partida el conjunto de tendencias reseñadas en ese Décimo Informe.

Acceso a una vida larga y sana

La salud es requisito indispensable para que las personas puedan tener una vida larga y sana. En esta aspiración básica el Informe examina los resultados obtenidos en cuanto al estado de la salud de la población; la equidad en el acceso y la calidad en la prestación de los servicios, así como la situación del sistema de seguridad social en lo que concierne a la sostenibilidad de su financiamiento. Entre los hallazgos destaca el hecho de que el perfil demográfico y epidemiológico no reporta ningún cambio significativo; las mejoras marginales en los indicadores de salud-enfermedad, una vez alcanzados altos niveles, son cada más difíciles de obtener. El principal desafío para el país es mantener sus logros históricos y no permitir retrocesos. En materia de sostenibilidad financiera los problemas persisten. Ha crecido la proporción de personas con cobertura del seguro de salud que no contribuyen a su financiamiento y es muy deficitaria la cobertura del régimen IVM. Por último, dos aspectos preocupantes son la calidad de los servicios en infraestructura y gestión, y la equidad en el acceso a la salud, especialmente en algunas regiones del territorio nacional.

En el ámbito institucional el 2004 fue un año complicado para la CCSS, debido a los escándalos de corrupción que surgieron como producto del trámite, presuntamente irregular, de préstamos financieros para la compra de equipos médicos. Los temas vinculados a estos escándalos, actualmente en proceso de investigación, son abordados en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”. Es aún muy pronto para hacer una valoración seria de su posible impacto en el sistema de salud. Lo que sí se puede afirmar es que la prestación de los servicios se mantuvo normal, lo que evidencia la fortaleza institucional. Sin embargo, los hechos señalados también ponen de manifiesto la existencia de problemas de articulación entre los distintos niveles del sistema.

Preocupa la sostenibilidad financiera de la seguridad social

De acuerdo con la CCSS, en el 2004 el seguro de salud tenía una cobertura contributiva del 87,8% de la población. Según condición de aseguramiento, un 23,8% correspondía a asegurados directos, un 12,8% por cuenta del Estado, un 6,3% pensionados, un 44,8% tenía seguro familiar y un 12,2% no estaba asegurado. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubría al 53,4% del total, al 61,8% de la PEA asalariada y tan solo a un 39,1% de la no asalariada.

En el seguro de pensiones la cobertura es de apenas un 45,1% de la PEA total (56,8% asalariada y 21,7% no asalariada). En el 2004 este seguro mantuvo la tendencia inversa entre el número de personas que pagan como asalariadas y las que lo hacen como no asalariadas. En los últimos catorce años la tasa de cobertura de los asalariados se ha reducido en 11,0 puntos porcentuales, mientras la tasa cobertura de los no asalariados ha crecido en 18,1.

La situación de los seguros de salud y pensiones revela dos desafíos fundamentales. En el primer caso, es necesario mejorar los ingresos y revisar la distribución de los distintos aportes para su financiamiento, en tanto que para el seguro de pensiones el tema central es la ampliación de la base contributiva.

El seguro de salud fue planteado desde sus inicios como un sistema público universal, solidario, equitativo y obligatorio, que tiene por base el aporte tripartito de trabajadores, patronos y Estado. En las últimas décadas este sistema ha venido enfrentando distintas presiones. Por un lado, el nuevo perfil epidemiológico y los avances tecnológicos han hecho más complejos y costosos los tratamientos y, por otro, la sostenibilidad financiera se ha visto amenazada por problemas en los aportes, tales como la evasión y la morosidad del sector privado, la deuda estatal y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados (apenas el 39,1% en el 2004). Para el 2005, la morosidad patronal con la CCSS es de 67.300 millones de colones, de los cuales 27.000 millones corresponden a patronos

activos y los restantes 40.300 millones a inactivos, mientras que la deuda del Estado asciende a 301.505 millones de colones. De estos últimos, 181.478 millones corresponden a recursos no pagados por FODESAF para gastos de la población asegurada por el Estado, 72.401 millones son de cuotas obrero-patronales no canceladas y 47.626 millones son de la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria (CCSS, 2005b y 2005g). Estas deudas privadas y públicas le han generado a la institución a crecientes problemas de liquidez.

La deuda del FODESAF con la CCSS ha venido creciendo de manera muy importante en los últimos cuatro años (123,8% real acumulado) y afectando la sostenibilidad financiera del seguro de salud. Como se indicó, esa deuda se debe al no pago de las contribuciones para el régimen de aseguramiento por cuenta del Estado, cuyo objetivo es darle la condición de asegurada, con todos los beneficios, a la población más vulnerable. Esta modalidad de aseguramiento ha sufrido varias modificaciones, ya que inicialmente el Estado se había comprometido a contratar solo los servicios hospitalarios y de atención de salud para la población indigente, pero es claro que esa fórmula es incompatible con el modelo de atención integral que rige el funcionamiento de la CCSS, además de que no garantiza el derecho a la salud de toda la población, tal como lo establece la Constitución Política. Desde el año 2001 y hasta el momento de editarse este Informe, la CCSS, el Ministerio de Trabajo y la Contraloría General de la República han estado intercambiando oficios y observaciones sobre los alcances de las leyes, decretos y reglamentos que amparan este tipo de aseguramiento, sin que se hayan logrado resolver las discrepancias que existen a este respecto.

Actualmente la DESAF sustenta el no traslado de los recursos a la CCSS en un criterio del órgano contralor, que consideró que la CCSS debía demostrar la atención efectiva de los pacientes asegurados por el Estado y el costo

asociado a esa atención (CGR, 2001a). Sin embargo cabe señalar que, luego de varios argumentos presentados por la CCSS, la Contraloría aceptó que el criterio debe ser el aseguramiento, no la atención efectiva, siempre y cuando la CCSS pueda presentar un registro fidedigno del total de asegurados en este régimen (CGR, 2001b). A mediados del 2005 la CCSS no había concluido la elaboración de ese registro, ni había logrado -junto con DESAF- establecer los criterios definitivos para el traslado de los recursos.

Si bien el tema de la sostenibilidad financiera del seguro de salud es un desafío importante, hay que señalar que cualquier propuesta en este sentido debe ser ampliamente discutida y fundamentada en estudios técnicos del más alto nivel y ratificar los principios de universalidad en la cobertura, solidaridad en el financiamiento y equidad en el acceso. En octubre del 2004, la Presidencia Ejecutiva de la CCSS hizo circular un documento titulado *Agenda estratégica de la CCSS 2004-2006*, en el cual expresa, entre otros aspectos, su preocupación por las fuentes de financiamiento del seguro de salud. La Agenda propone un nuevo esquema de financiamiento para garantizar el acceso universal en el primer nivel de atención, “con aportes estatales provenientes de impuestos generales”, y no como está actualmente diseñado, con base en el esquema tripartito. Para el segundo y el tercer nivel de atención sugiere “condicionar los servicios prestados al estatus de asegurado, mediante el fortalecimiento de la validación de derechos”. La propuesta plantea una segmentación del aseguramiento, con lo cual se rompería el esquema de aportes tripartito, se atentaría contra el principio de equidad y se abriría la posibilidad de que los sectores de mayores ingresos abandonen el sistema. Por ejemplo, si el 18% de los cotizantes con los salarios más altos en el 2004 se retiraran de este seguro, los recursos de la institución se reducirían en un 48%⁷.

En lo que se refiere al seguro de pensiones, en el 2004 se hizo una reforma al régimen de IVM que permitió avanzar en el tema de la sostenibilidad financiera, tal como se

analiza en la tercera parte de este capítulo. Un estudio realizado en el 2003 mostró que cerca de un 45% de la población no cotizante tiene capacidad contributiva (recuadro 2.1).

RECUADRO 2.1

Población no asegurada con capacidad contributiva

Frecuentemente se asume que quienes no cotizan para una pensión carecen de medios económicos para hacerlo. Para comprobar este supuesto, un estudio analizó la población ocupada y no cotizante (657.331 personas), diferenciando entre quienes carecen de disponibilidad contributiva y quienes carecen de capacidad contributiva⁸. Los resultados indican que un 45% de las personas no cotizantes tiene capacidad contributiva plena y el 55% capacidad contributiva parcial. Es decir, hay una alta proporción de personas cuya desprotección se debe más a falta de disposición que a insuficiente capacidad económica para cotizar. Casi 7 de cada 10 personas con capacidad contributiva plena (69,9%) son asalariadas, mientras que de los que tienen capacidad parcial, el 68% son independientes. El estudio sugiere que hay un aseguramiento “fácil”, cuya población meta es el 45% de población no asegurada que, siendo asalariada o independiente, tiene ingresos suficientes para cotizar en el régimen de IVM. El 55% restante es población con capacidad contributiva parcial, que requiere una adecuada combinación de subsidios y mecanismos de aseguramiento (como el colectivo entre los ocupados independientes) para lograr una apropiada cobertura. Entre las mujeres también existe una alta proporción de no aseguradas con capacidad contributiva plena (47%). Hay una notable brecha entre asalariadas con capacidad contributiva plena (77,6%) e independientes con capacidad contributiva parcial (83,2%) que se evidenció entre la población en general, producto de la feminización del trabajo independiente informal.

Para complementar estos datos, en siete puntos del país se llevaron a cabo grupos focales con población no calificada o semicalificada con capacidad contributiva parcial, en las cuales se pudo corroborar una alta disponibilidad contributiva.

Fuente: Martínez, 2004 y Trejos, 2003.

Un nuevo aumento en la esperanza de vida

En el año 2004 se dio un nuevo aumento en la esperanza de vida, que ascendió a 78,7 años para ambos sexos (76,5 para hombres y 81,0 para mujeres). Este incremento fue acompañado por una disminución en la tasa de mortalidad infantil, a 9,25 por mil nacidos vivos, la más baja registrada en el país. Estas tasas, que resumen las condiciones de salud de la población, se encuentran entre los mejores de América Latina. Costa Rica tiene la esperanza de vida más alta de esta región y es el tercer país con la menor tasa de mortalidad infantil, superado solamente por Cuba y con tasas similares a Chile. Como se ha mencionado en Informes anteriores, estos indicadores son propios de la etapa final del paso de altas a bajas tasas de mortalidad y natalidad (la llamada transición demográfica). De manera consistente con este proceso, la tasa global de fecundidad descendió nuevamente y se ubicó en 2,0 hijos por mujer. Esta es la tasa más baja en la historia de Costa Rica, y se encuentra desde hace tres años por debajo del nivel de reemplazo.

En el 2004 ocurrieron 72.247 nacimientos, de los cuales 11.034 (15,3%) corresponden a madres nicaragüenses. Esto representa una disminución con respecto al año anterior y es una posible señal de que el volumen de migrantes se está estabilizando. Pese a que existen indicadores de que la inmigración de nicaragüenses no está aumentando al ritmo en que lo hizo en la década de los noventa, las percepciones de los costarricenses a este respecto son muy variadas (recuadro 2.2). Desde el punto de vista normativo, el 7 de junio del 2005 se aprobó en primer debate el proyecto de Ley General de Migración y Extranjería, que sustituye a la ley que estaba vigente desde hace quince años. Aunque con esta nueva legislación se pretende atender la realidad actual de la migración, la misma se caracteriza por concentrarse en aspectos de gestión (trámites, control de ingresos y salidas), en un contexto en que el país carece de una política migratoria integral, que incorpore,

además de los temas de control, asuntos clave en materia de desarrollo humano como salud, educación y trabajo, entre otros (E: Rodríguez, 2005⁹). A esto se suma que Costa Rica no ha ratificado aún la Convención Internacional de Trabajadores Migratorios y sus Familias, que establece normativa en el ámbito del respeto a los derechos humanos. Sobre

la nueva ley migratoria, organismos como la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente sobre Población Migrante han expresado la necesidad de que la misma incorpore lineamientos internacionales en la materia, así como la perspectiva de derechos humanos (DHR, 2005).

RECUADRO 2.2

Percepciones diversas sobre los migrantes nicaragüenses

La existencia de una minoría importante como los inmigrantes nicaragüenses constituye un reto para la democracia costarricense en lo que concierne a la garantía de los derechos civiles de esta población. La forma en que se trata a estos habitantes depende en mucho de las percepciones que de ellos tenga la ciudadanía y que en este caso es muy diversa. Una encuesta efectuada por el Centro Centroamericano de Población en marzo del 2004, con una muestra nacional de 1.500 adultos, permitió medir el grado de aceptación de los inmigrantes y su integración al resto de la población. Las respuestas a cuatro preguntas sobre cómo proceder con los indocumentados, si los inmigrantes le quitan o no trabajo a los costarricenses, si reciben o no demasiados beneficios y si son o no "de malas costumbres", condujeron a definir cinco categorías de actitudes hacia el inmigrante. Las opiniones intolerantes de esta muestra representativa de las y los costarricenses, sin ser mayoritarias, están muy difundidas: un 19% manifiesta actitudes muy desfavorables y un 20% adicional, algo desfavorables. Pero los datos también revelan cierta reserva de buena voluntad hacia el inmigrante, lo cual es alentador. Un 19% tiene actitudes muy positivas y el 13% algo positivas hacia este grupo de población. El balance indica que las actitudes algo negativas superan ligeramente a las algo positivas, en tanto que hay empate en las actitudes extremas. Este resultado contrasta con la percepción de que en Costa Rica el clima hacia el inmigrante es hostil, lo cual probablemente se origina en el hecho de que las personas intolerantes tienden a expresarlo con más frecuencia

y en voz más alta, en tanto que la mayoría silenciosa de ciudadanos tiende a aceptar más al inmigrante, pero expresa poco su opinión favorable.

La encuesta identificó tres factores asociados a las actitudes negativas o positivas del costarricense hacia el inmigrante. El más importante es la comunidad donde se vive. Hay comunidades anti-inmigrantes, así como las hay pro-inmigrantes, sin que tales características tengan relación con la cantidad de inmigrantes presentes en ellas o la condición socioeconómica; pareciera ser una actitud que se ha propagado por difusión o contagio por interacción social. Otro factor es la educación; en especial, tener educación universitaria hace a las personas más tolerantes. El tercero es el grado de integración o contacto con el migrante, pero no se trata de cualquier tipo de contacto. Las interacciones jerárquicas, tipo patrón-subalterno, no influyen en la actitud hacia el inmigrante; en cambio, la interacción horizontal, como amigo, vecino o colega, sí tiene un efecto importante. Los costarricenses con más interacciones horizontales con inmigrantes tienden a tener actitudes más positivas hacia ellos, con una gradiente de mayor aceptación a mayor interacción. Al respecto cabe destacar que el grado de interacción de los costarricenses con los inmigrantes es bastante elevado. Según esta encuesta, el 79% tiene relaciones de amistad, el 59% de vecindad y el 36% de trabajo. Difícilmente en otros países receptores el 79% de las y los ciudadanos tiene lazos de amistad con inmigrantes, sean estos hispanos en los Estados Unidos, turcos en Alemania o argelinos en Francia.

Fuente: Rosero, 2005.

Costa Rica muestra desde hace varios años el perfil epidemiológico característico de países que han completado su transición demográfica. La mayoría de las muertes ocurren en personas mayores de 65 años. Entre las principales causas se encuentran las enfermedades cardiovasculares y los tumores (cáncer de mama, estómago, colon y cérvix entre las mujeres y gástrico, de próstata, pulmón y colon entre los hombres). También entre los adultos mayores tiene importancia como causa de muerte la diabetes, que mantuvo en el 2004 el significativo aumento en el número de casos que ya había mostrado en el 2003. Entre la población general las muertes violentas y los accidentes de tránsito figuran entre las causas frecuentes, pese a la disminución registrada en el 2004.

Una encuesta sobre diabetes mellitus, hipertensión arterial y factores de riesgo asociados¹⁰, realizada por el Ministerio de Salud en el AMSJ, revela que un 8% de las personas encuestadas son pacientes diabéticos, un 18% tiene la glicemia alterada (azúcar en la sangre), un 25% son hipertensos y un 25% prehipertensos, mientras que el 45,7% tiene niveles de colesterol mayores a 200 mg/dl y el 51,7% los triglicéridos por encima de 150 mg/dl. Entre los factores de riesgo de estas enfermedades se encuentran la insuficiente actividad física (41%), así como el sobrepeso y la obesidad (58%) (MINSA, 2005b).

Uno de los retos más importantes en la atención de la salud sigue siendo el relacionado con las enfermedades de declaración obligatoria. En el 2004 se reportó un descenso de las muertes por SIDA y se redujo en forma significativa la incidencia del dengue (9.408 casos en el 2004 frente a 19.703 en el 2003). No obstante, hay evidencia de que las enfermedades transmitidas por vectores siguen siendo un problema serio, y así lo indica el aumento en los casos de malaria y de leptospirosis. En cuanto al dengue, el 83,2% de los casos se dio en las regiones Pacífico Central, Central Norte y Huetar Atlántica, y el 73,6% correspondió a personas de 10 a 44 años de edad. Es preciso señalar que la disminución de esta enfermedad en

el 2004 es poco sostenible si, como se señaló en el Informe anterior, no hay un involucramiento de las comunidades y de todos los sectores sociales e institucionales en la prevención. De hecho, a julio del 2005 el número de casos de dengue ya superaba el total del 2004.

Servicios de salud con nuevos retos

Para resguardar los avances logrados por Costa Rica y hacer frente a los desafíos que plantea el perfil epidemiológico actual, los resultados del 2004 ponen en evidencia la necesidad de fortalecer los instrumentos de prevención o alerta temprana, así como de realizar readecuaciones más dinámicas y efectivas de los servicios de salud, para atender la complejidad que suponen algunas enfermedades, como los tumores. Dos ejemplos ilustran esta realidad: el caso del SINAMI y la situación del cáncer en el país.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil (SINAMI), las muertes infantiles se dan sobre todo en el período neonatal. Entre el 2000 y el 2004, la distribución de las edades al morir de los menores de un año se concentró entre las primeras horas y antes de cumplir una semana de vida. En el período 1990-2004 la mortalidad neonatal aumentó su peso relativo dentro de la mortalidad infantil, de 59,4% a 72,8% (SINAMI, 2005). Un estudio sobre el 76% de las defunciones registradas por el SINAMI¹¹, realizado en 2004, determinó que un 40% del total de casos era prevenible. El análisis y seguimiento de esta información es importante porque permite identificar elementos relacionados con la calidad de la atención y la capacidad del sistema de salud para cubrir a la población que requiere el servicio¹². De acuerdo con el SINAMI, en el 2004 se identificó una serie de dificultades en ambos ejes en las distintas regiones del país; entre ellos destacan: problemas en tiempos de traslados (región Huetar Atlántica, especialmente en zonas indígenas), áreas descubiertas en atención primaria (Chorotega), recursos humanos insuficientes (Huetar Norte), no atención a personas no aseguradas

salvo casos de emergencia (Central Norte), problemas de control prenatal (Pacífico Central), escasa información de la población sobre sus derechos (Central Este), mujeres sin documentos y sin seguro (Pacífico Central, Central Este y Huetar Norte).

Para la niñez más desprotegida económica y socialmente, uno de los programas que ofrece el Estado es el de Nutrición y Desarrollo Infantil, dirigido a la población menor de 7 años en condiciones de pobreza y sus familias. Uno de los servicios que brinda es el de atención integral, que en el 2004 atendió un promedio de 14.132 niños y niñas de 2 a menos de 7 años en la modalidad de intramuros y 7.479 en extramuros¹³ (MINSA, 2005a). Estos programas se concentran en la región Central y además vienen experimentando contracciones de recursos desde 1990, pues pasaron de representar el 6,1% del gasto total en salud en 1990 al 2,6% en el 2003, con una variación per cápita del -5,8% (Trejos, 2005).

En cuanto a las características de la población atendida, se trata en su mayoría de niños y niñas menores de 6 años y madres en gestación o lactancia no jefas de hogar, costarricenses y con ingresos por debajo de los 32.500 colones. El 23% de los beneficiarios de atención integral presentó algún grado de desnutrición, mientras que en la modalidad de comidas servidas se encontraba en esta situación un 28% y en distribución de leche íntegra en polvo un 49%. A nivel de regiones no se observan diferencias importantes con respecto al promedio nacional, a excepción del último programa, en el que los beneficiarios con problemas de desnutrición ascienden al 88% en la región Huetar Atlántica y al 61% en la Brunca (MIDEPLAN, 2005).

Otro ejemplo que ilustra los desafíos del sector salud para hacer frente a las enfermedades predominantes es el caso del cáncer, que tiene un costo significativo para el país¹⁴. En un estudio realizado durante el 2004 se aproximaron los costos directos e indirectos y se concluyó que los años de vida potencialmente perdidos como resultado de esta enfermedad son menores a los originados por

otras causas, como muertes violentas y accidentes, dado que las defunciones por cáncer en Costa Rica ocurren sobre todo en personas de edad avanzada. Por otra parte, se determinó que, en un año, los ingresos perdidos por las personas que mueren ascienden a 27 millones de dólares, monto equivalente al 0,5% del PIB; en el caso del cáncer los ingresos laborales potencialmente perdidos representan cerca del 10% de ese total (CCSS-MINSA, 2005).

En cuanto a costos directos, los recursos asignados a las actividades de promoción, prevención, curación, rehabilitación y cuidados paliativos han crecido sustancialmente en los últimos años y equivalen a casi un 7% del gasto total en que incurre el seguro social. En términos generales se estima que el gasto público en cáncer es aproximadamente del 4,2% del gasto total en salud, cifra consistente con los datos reportados por naciones desarrolladas que tienen una transición epidemiológica y demográfica muy avanzada (CCSS-MINSA, 2005). De acuerdo con la misma investigación, el incremento en los costos responde al aumento de los servicios ambulatorios y de hospitalización, así como a la adquisición de medicamentos y equipo. El sistema de salud tiende a concentrarse en actividades curativas; no se cuenta con una estrategia clara sobre intervenciones de bajo costo y alta efectividad que logren el diagnóstico temprano y oportuno en la población y atenúen el impacto de las diversas patologías en los costos de atención. Tampoco se ha hecho una evaluación formal de la calidad del gasto que se está realizando y su efecto en la extensión y calidad de vida de los pacientes (CCSS-MINSA, 2005).

Una preocupación creciente en torno al tema del cáncer son los problemas que viene mostrando la red de servicios de salud en la atención de los pacientes. Por un lado, la falta de un plan nacional para la detección temprana y el control del cáncer limita la posibilidad de obtener resultados exitosos y reduce la orientación de las acciones al énfasis asistencial. En el trasfondo del problema figuran también la pluralidad de instancias relacionadas con la atención

y la escasa coordinación entre ellas, así como la duplicación de funciones. Existe además una desigual distribución de los recursos humanos en los hospitales de segundo y tercer nivel de atención, lo cual afecta la capacidad resolutive en términos de cobertura y calidad del servicio. No se dispone de un plan rector para la formación y capacitación de recursos especializados en el tratamiento del cáncer, por lo que hay escasez de personal en algunas especialidades y se depende parcialmente de la contratación de especialistas extranjeros. También es desigual la distribución de los recursos tecnológicos entre los tres hospitales nacionales, lo cual genera disparidades en la capacidad resolutive y un incremento en las listas de espera para tratamientos especializados. Finalmente, no existe un programa de gestión tecnológica de los equipos empleados en radioterapia, por lo que la población y el sistema de salud están expuestos a riesgos y daños ya ocurridos en el pasado (CCSS-MINSA, 2005).

Para atender los problemas de servicios en materia de cáncer, en 1998 se creó, mediante la Ley 7765, el Instituto Costarricense contra el Cáncer (ICCC) cuyos objetivos principales son construir un hospital especializado en cáncer y llevar adelante programas de prevención, capacitación y promoción de la salud. Para el 2004 habían pasado más de siete años sin que se registraran avances sustantivos en el cumplimiento de los objetivos de la citada ley, debido a controversias que han girado alrededor de temas como la contratación de empresas para emprender la obra, las fuentes de financiamiento y el terreno donde construir el nuevo hospital.

Las dificultades para la atención del cáncer forman parte de un problema más general que vienen enfrentando los servicios de salud del país en los ámbitos de infraestructura hospitalaria, organización de la prestación y funcionamiento de la red. Aparte de los inconvenientes derivados de la compra de equipos médicos asociados a los préstamos finlandés (véase el aporte especial sobre corrupción en el capítulo 5) y español (recuadro 2.3), un

informe de la Contraloría General de la República señala que en el 2004 la CCSS no completó el establecimiento de los EBAIS programados ni ejecutó 16 subproyectos de obras de remodelación en hospitales desconcentrados; no cumplió con el fortalecimiento de la infraestructura del Hospital Tomás Casas, de Osa, el CAIS de Cañas y el Hospital de las Mujeres, ni realizó la fase de precalificación del Hospital de Heredia. En cuanto a proyectos en ejecución, la Contraloría llama la atención sobre los problemas que se han presentado en la construcción del servicio de urgencias del Hospital de Nicoya, que no se ha concluido, y el caso del Hospital de Alajuela, un proyecto que se finalizó pero que muestra fallas en equipos e infraestructura que afectan su funcionamiento¹⁵ (CGR, 2005).

De acuerdo con el Ministerio de Salud, los principales problemas en cuanto a planta física los presentan los hospitales periféricos que atienden poblaciones rurales. De 13 hospitales periféricos evaluados en el 2004¹⁶, 8 tienen instalaciones en estado crítico y no cumplen el 60% de los estándares especificados. Las mayores deficiencias en el cumplimiento de la normativa se encuentran en las áreas clínicas de atención: servicios de cirugía, medicina, pediatría, emergencias, anestesiología, y en los servicios de apoyo de atención clínica: farmacia, nutrición y trabajo social. También se reporta falta de personal profesional, lo que a su vez provoca recargo de funciones. Otras fallas detectadas por el Ministerio son: equipos en mal estado, debilidades en la integración de protocolos de atención médica y de enfermería (según las cinco primeras causas de egresos), falta de manuales de funciones, carencia y desorden de protocolos de mantenimiento preventivo y correctivo (MINSA, 2004).

Estudio de caso: los servicios de salud en la región Brunca

El *Octavo Informe Estado de la Nación* alertó sobre el rezago y las desventajas que padece la población de la región Brunca. Una de estas se refería a los

RECUADRO 2.3

Instalación y funcionamiento de equipos adquiridos por la CCSS con recursos del préstamo español (Ley 7683)

En 1997 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 7683, por medio de la cual la CCSS podría adquirir 3.869 equipos médicos con recursos provenientes de lo que se denominó "Proyecto España" por un monto de 40 millones de dólares. Este préstamo formó parte del Programa Nacional de Renovación del Sistema Hospitalario, ejecutado por la CCSS en el marco del proceso de reforma del sector salud y que tuvo como antecedente un convenio de préstamo firmado entre Costa Rica y España en 1993. La instancia a cargo del proyecto fue la Unidad Ejecutora Proyecto España (UEPE), adscrita a la Gerencia de Modernización y Desarrollo de la CCSS. Desde el año 2000 comenzaron a salir a la luz pública denuncias sobre problemas en la red hospitalaria del país, asociados a la instalación y uso de los equipos adquiridos por esta vía. En el 2003 la Contraloría General de la República evaluó el procedimiento seguido por la CCSS para la instalación y puesta en funcionamiento de algunos de esos equipos, y detectó problemas importantes. Entre los hallazgos del ente contralor destacan los siguientes:

- Debilidades en el proceso de instalación: la UEPE no siguió un programa ordenado de instalación para ejercer un control efectivo sobre el desarrollo del proceso de equipamiento (protocolos de verificación). Esta debilidad ocasionó problemas en la ejecución del proyecto desde sus inicios.

- Problemas en el funcionamiento: con base en verificaciones físicas en los principales hospitales nacionales y una encuesta en las unidades médicas que recibieron los equipos, se identificaron problemas como prolongados procesos de instalación, falta de espacio y deficiencias electromecánicas. En algunos casos esto provocó que los equipos estuvieran fuera de servicio por más del 50% del tiempo después de que fueron instalados. También se detectaron deficiencias en los procedimientos para el control de averías y el servicio de mantenimiento, no uso por parte de las unidades médicas de tales mecanismos, debido en mucho a falta de conocimiento, insuficiencia de herramientas de control para garantizar la recepción de equipos en los términos pactados y debilidades en la salvaguarda de los equipos asignados a centros médicos.

- Gestión deficiente de la UEPE para resolver problemas de calidad: desde el principio se detectaron importantes problemas de calidad en algunos equipos, específicamente en audiómetros, impedanciómetros y las unidades ORL, destinados al Hospital de Niños y el Hospital México, todos de un mismo fabricante. A pesar de las gestiones de los jefes de servicios de las unidades médicas respectivas ante los superiores y la UEPE, para buscar soluciones, estas no se dieron.

Fuente: CGR, 2003.

desfavorables resultados en la evaluación de los EBAIS llevada a cabo por el Ministerio de Salud en el 2001, según la cual la cobertura de los servicios en esta región mostraba que el nuevo enfoque de atención integral en el nivel primario se encontraba aún en proceso de implementación (Proyecto Estado de la Nación, 2002).

Una evaluación más detallada destaca la importancia de la atención pública

en la región Brunca. De acuerdo con los datos del 2001, el 88% de la población utiliza los servicios de hospitalización de la CCSS y solo un 6% recurre a atención privada. Se trata además de la región con el mayor porcentaje de población cubierta por el Estado y el menor porcentaje de aseguramiento de asalariados. Sin embargo, a diferencia de las demás regiones presenta uno de los niveles más bajos de utilización de

los EBAIS y mayoritariamente identifica al hospital como el lugar para satisfacer sus necesidades de salud, lo cual es coincidente con la gran oferta hospitalaria de la región y el peso que mantiene el modelo tradicional centrado en la enfermedad (CCSS, 2005d).

No obstante este amplio uso de los hospitales, la oferta de especialidades muestra que no en todos existen servicios de medicina interna, cirugía y psiquiatría, siendo estas las especialidades básicas que debería tener cualquier centro hospitalario. Además, los tiempos de espera se encuentran por encima del máximo definido por la CCSS. El número de días de espera es alto, incluso en algunos procedimientos que son necesarios para la detección y tratamiento de patologías de especial relevancia en el país.

En lo que concierne al establecimiento de EBAIS, en Pérez Zeledón no se ha completado el número que se requiere de acuerdo con el tamaño de la población. Faltan al menos seis EBAIS y otro personal (solo hay médicos), además de que se atiende a los usuarios desde la consulta externa del hospital.

Una valoración de las áreas de salud realizada con participación de distintos actores, identificó como los cinco problemas más importantes los siguientes: inadecuado manejo de desechos sólidos, agua no apta para consumo humano, violencia intrafamiliar, inadecuada disposición de excretas e intoxicaciones por plaguicidas. En cuanto a la percepción ciudadana de los servicios, se detectaron las siguientes debilidades, que coinciden con el diagnóstico institucional: mala atención, largos períodos de espera, filas, citas a largo plazo, falta de especialidades y especialistas (CCSS, 2005d).

Un examen pormenorizado de las áreas de salud de la región Brunca (Fonseca, 2005) muestra notables diferencias entre estas. Una es la cantidad de médicos en el primer nivel de atención, que es más baja en Pérez Zeledón y Buenos Aires (1,5 y 2,3 médicos por cada diez mil habitantes, respectivamente) y más alta en Osa y Golfito (4,0 y 3,9 médicos). En niveles intermedios se ubican Coto Brus y Corredores. El

estudio también señala los problemas de información que tiene el país para dar cuenta del tema de equidad en la salud (véase el Apéndice Metodológico).

La evaluación de los EBAIS que efectuó el Ministerio de Salud en el 2004¹⁷ también reveló importantes diferencias en los resultados, tanto entre las áreas examinadas como entre los cantones y los promedios nacionales. Todos los EBAIS de la región Brunca obtuvieron una calificación por encima del 80% (promedio nacional en el 2004), a excepción del área de Buenos Aires (76,1%). No obstante ese buen desempeño, se registran deficiencias en materia de “participación social”, un aspecto que se considera vital en el concepto de producción social de la salud, en el que el área de Pérez Zeledón tiene la mejor calificación (72,5%) mientras Osa alcanza solo un 32%. Los otros aspectos evaluados con una calificación promedio menor al 80% son: planta física (78,8%), recursos humanos (67,6%) y programación y administración (77,3%). En cuanto a recursos materiales y suministros, la región logró calificaciones por encima del 90%, en tanto que en normas y procedimientos la calificación fue de 82,1%.

Cuando se examina el logro de la cobertura con calidad de los subprogramas que deben cumplir los EBAIS (y que son evaluados en los Compromisos de Gestión), las coberturas en atención de niños y niñas de 1 a 6 años, odontológica, posparto y adulto mayor en la mayoría de los casos no llegan al 50%; el caso extremo es el área de Buenos Aires, con coberturas muy bajas en todos los casos (cuadro 2.2). En particular la baja cobertura de la población de 1 a 6 años y de la atención posparto evidencia los problemas de los EBAIS para captar adecuadamente a los habitantes de su zona.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SERVICIOS DE SALUD

Véase Fonseca, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

El aumento del nivel educativo de las y los costarricenses ha sido, como se ha señalado en Informes anteriores, lento para la aspiración de avanzar hacia el desarrollo tecnológico y el pleno

CUADRO 2.2

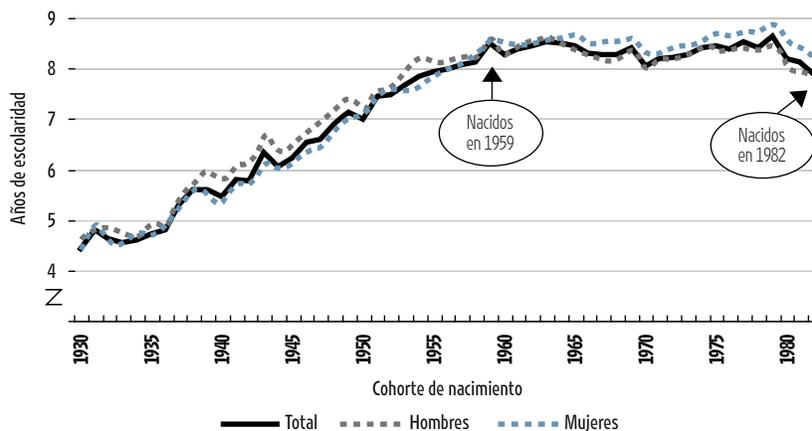
Región Brunca: cobertura con calidad de los servicios de salud por subprogramas, según áreas de salud (porcentajes)

Área de Salud	Subprogramas							
	Menores de 1 año	1 a 6 años	Odon-tología	Pre-natal	Pos-parto	Hiper-tensos	Diabé-ticos	Adulto mayor
Buenos Aires	51,7	30,2	15,0	48,8	2,1	59,0	65,5	4,0
Corredores	66,0	36,8	52,5	58,8	33,1	65,4	68,6	30,0
Coto Brus	56,7	40,2	40,9	59,4	13,0	67,5	58,7	53,0
Golfito	70,4	51,2	56,2	66,0	68,9	45,4	71,9	50,0
Osa	100,0	46,1	43,0	56,7	44,8	58,7	62,9	56,0
Pérez Zeledón	76,7	33,0	30,8	64,0	46,6	47,7	61,7	43,0
Promedio nacional	67,6	47,0	43,6	54,5	39,4	59,8	68,9	45,0

Fuente: Fonseca, 2005, a partir de datos de la Dirección de Compras de la CCSS.

GRAFICO 2.1

Escolaridad promedio de la población al año 2000, según cohorte de nacimiento. Censo 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2000 del INEC.

aprovechamiento de la globalización. En el 2004 la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,4 años, con una diferencia de 1,2 años con respecto a 1990. La lentitud de los avances la muestra el examen de la escolaridad promedio según cohortes de nacimiento. Si las oportunidades educativas de la población están mejorando, se esperaría que las personas tuvieran en promedio mayor educación que las nacidas en años anteriores. Como se observa en el gráfico 2.1, ello ocurrió así hasta el año 1959; por ejemplo, los nacidos en 1949 lograron en promedio 7,1 años de escolaridad, en tanto que la población que nació en la cohorte de

1959 alcanzó una escolaridad de 8,5 años. Las generaciones siguientes, en promedio, no consiguieron una escolaridad significativamente mayor.

Los datos anteriores, unidos al hallazgo consignado en el Décimo Informe, en el sentido de que al país le tomó veinte años recuperar la cobertura en secundaria de los años ochenta, es parte de un patrón inquietante de deterioros rápidos y recuperaciones lentas, el cual debe constituirse en una señal de alerta para la acción futura en materia educativa. En este aspecto el presente Informe incluye un aporte especial sobre políticas públicas para la universalización de la educación secundaria, que se anexa a la Sinopsis (capítulo 1).

En forma consistente con este panorama, durante el 2004 el desempeño nacional en cuanto a la aspiración de que sus habitantes accedan al conocimiento, mostró pocos cambios con respecto a las tendencias reseñadas para la última década.

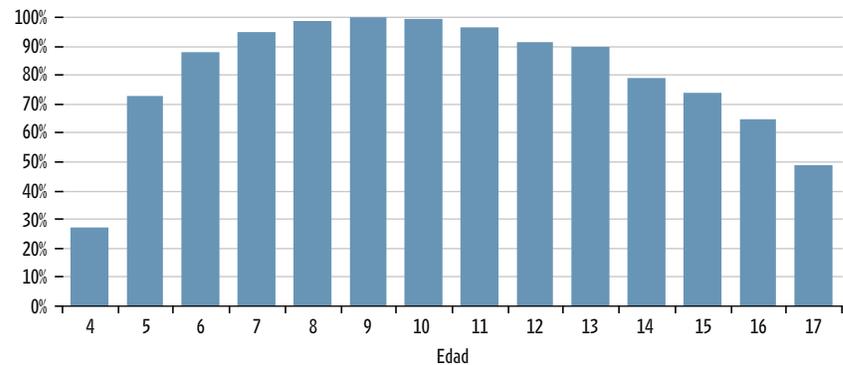
Junto al aumento de cobertura se da una desescolarización temprana

En el 2004 se mantuvo la tendencia de aumento en la cobertura del sistema educativo, especialmente en preescolar y secundaria (véase Compendio Estadístico). Esto se explica por un crecimiento de la inversión en la educación general básica, sobre todo en preescolar y en las modalidades de educación abierta (Trejos, 2005). La educación preescolar, luego de mostrar una tasa bruta de escolaridad de 62% en 1990, alcanzó el 90,3% en el 2004, mientras que en secundaria se pasó de 53,6% a 72,6% en el mismo período. En secundaria, y considerando solo la educación formal, las tasas brutas aumentaron de 68,8% en el 2003 a 72,6% en el 2004 y las netas pasaron de 60,9% a 63,8%. Si se analiza la secundaria total (incluyendo educación tradicional y no tradicional) la tasa bruta se incrementó de 79,2% en el 2003 a 84,0% en el 2004 y la tasa neta de 66,2% a 69,3% entre los dos años. En la educación diversificada, el ciclo de finalización de la educación secundaria, es donde se observa con nitidez la caída de la cobertura: 53,1% la tasa bruta y 38,4% la tasa neta; la diferencia entre ambas refleja a la población que estudia con extraedad y que está en riesgo de desertar del sistema. La tasa neta de los hombres en la educación diversificada es particularmente baja, 34,5%, y menor que el 42,4% de las mujeres. Esta diferencia se debe en parte a la tendencia a un mayor ingreso temprano de los hombres al mercado laboral.

El gráfico 2.2 ilustra el proceso paulatino de salida del sistema educativo, que visiblemente se produce a partir de los 12 años, cuando la tasa bruta cae a un 91%, para ubicarse finalmente en un 49% a los 17 años.

GRAFICO 2.2

Tasa específica de escolaridad^{a/} por edades simples. 2004



a/ Refleja el porcentaje de población de una edad determinada que se encuentra matriculada en el sistema educativo, respecto de la población total de esa edad, sin importar el nivel cursado.

Fuente: MEP, 2005a.

No obstante la aparente universalidad de la educación primaria, a partir del segundo ciclo es evidente el proceso de desescolarización. Las tasas netas muestran una disminución, de 100,6% en el primer ciclo, a 38,4% en la educación diversificada.

Tal como se señaló en el Décimo Informe, los avances en cobertura no son acompañados por un mayor éxito escolar. Los datos más preocupantes en materia de rendimiento siguen estando mayoritariamente en secundaria, donde el tiempo promedio que tarda un estudiante en graduarse (9,4 años en la cohorte del 2002) es casi el doble de los cinco años que utiliza un alumno sin repetir ningún año (Castro, 2005).

La reprobación es un factor que puede ocasionar la posterior deserción del sistema educativo, además de tener un efecto negativo sobre los años que necesita la población estudiantil para graduarse, con el consiguiente costo financiero para el Estado y las familias. Aunque la reprobación ha tendido a reducirse en la educación primaria, no ocurre lo mismo en secundaria. En el primero y segundo ciclos las cifras se ubican en alrededor de un 9,0% en los últimos tres años, con un aumento al 9,5% en el 2004; estos datos son menores que los de 1990 (12,7%). Esto sugiere una tendencia hacia la disminución del porcentaje de reprobados, lo

cual probablemente está relacionado con el aumento de la cobertura en la educación preescolar, un tema que a futuro habrá que estudiar con más detalle. Un aspecto relevante es que la reprobación en primaria es más elevada en el primer año, aunque también ha mermado; en el 2004 se situó en 14,7%, cifra menor que el 20,8% de 1990. En la educación secundaria, a partir del año 2000 la reprobación ha tendido más bien a crecer, desde un 16,6% en 1999 a un 20% en el 2004 (gráfico 2.3). En séptimo año la reprobación continúa siendo elevada, cerca de 25%.

La reprobación muestra diferencias por áreas geográficas. En la educación secundaria diurna, el porcentaje nacional de reprobados alcanza un 20,0%, pero es superior en Desamparados (27,5%), Liberia (25,9%), Limón (23,0%) y Guápiles (24,3%). El contraste se percibe mejor en el séptimo año, donde el promedio nacional de reprobación es de 25,5% y se eleva a 29,0% en San José, 38,0% en Desamparados, 32,3% en Liberia y 28,7% en Guápiles.

El rendimiento medido por las pruebas nacionales arrojó en el 2004 resultados bajos con respecto a años anteriores en todas las materias. En las pruebas de bachillerato el porcentaje de promoción fue inferior al de 2003 en todas las asignaturas, con excepción de Matemática y Física, que tuvieron

aumentos de promoción inferiores al 0,5%. Los resultados del tercer ciclo indican una disminución en el porcentaje de aprobados en la mayoría de las materias, incluso en aquellas que han sido siempre bajas y que habían experimentado alguna recuperación, como es el caso de Matemática (cuadro 2.3). En general, desde 1996 las pruebas nacionales muestran resultados muy disímiles de un año a otro en todas las asignaturas.

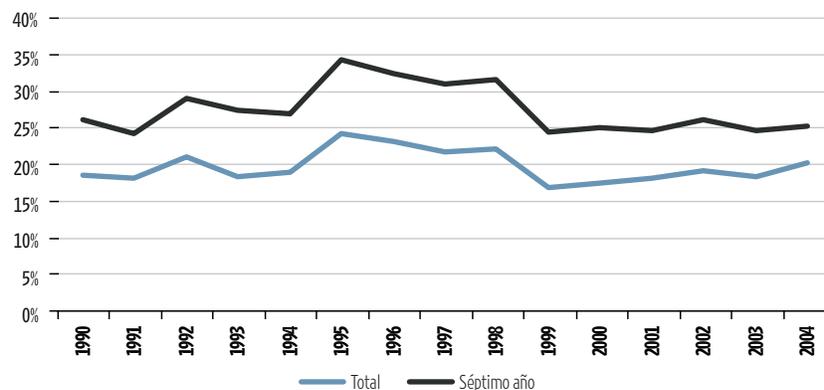
Repunta abandono de la secundaria

En su edición anterior, este Informe señaló como tendencia positiva la reducción que ha mostrado la deserción en secundaria en los últimos años. De una cifra promedio de 14,4% en 1990, que incluso aumentó a 16,1% en 1995, a partir de 1999 descendió hasta ubicarse en porcentajes cercanos al 11%. En el 2004, sin embargo, la disminución se interrumpió y la deserción pasó de 10,4% en el 2003 a 11,6%. Si bien es muy temprano para decir si esto representa un cambio en la tendencia a la baja que se venía observando, sí debe verse como una señal de alerta. En el año bajo análisis el MEP puso en funcionamiento lo que denominó “Plan de combate frontal a la deserción”, cuyos resultados habrá que evaluar en el futuro. Un dato que sigue siendo preocupante es la alta deserción en el primer año de secundaria, que se ubicó en 18,3% en el 2004 para la modalidad diurna. Tanto en primaria como en secundaria la deserción ocurre con mayor frecuencia en escuelas o colegios públicos, en el área rural y principalmente entre los hombres. En el 2004 llama la atención que la deserción en el séptimo año fue mayor en la zona urbana, con un 21,4% frente a un 20,6% en la zona rural (Castro, 2005).

Considerando las direcciones regionales del MEP, las que presentan más deserción en primer grado son San Carlos (7,0%), Liberia (6,1%), Coto (8,4%) y Aguirre (7,3%), en comparación con un promedio nacional de 4,1%. En el séptimo año la deserción es particularmente elevada en Nicoya (24,8%), Santa Cruz (27,0%), Coto (23,7%),

GRAFICO 2.3

Porcentaje de reprobados en la educación secundaria diurna, total y en séptimo año



Fuente: MEP, 2005e.

CUADRO 2.3

Porcentaje de estudiantes de tercer ciclo con nota de examen igual o mayor que 65, por año según materia

Materia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Español	93,5	68,5	81,7	84,1	79,5	67,5	77,9	73,9	65,9
Estudios Sociales	37,7	23,5	38,1	44,0	63,2	72,5	75,6	77,9	71,0
Matemática	9,2	14,9	22,1	23,0	17,0	26,9	31,3	28,9	20,5
Ciencias	54,3	42,3	33,2	37,7	58,6	47,1	63,8	66,8	72,8
Educación Cívica							64,6	66,3	55,3
Francés	87,6	60,9	88,7	69,0	90,0	89,3	92,4	81,8	68,2
Inglés	74,7	80,4	68,7	62,6	75,7	64,1	62,0	58,6	74,3

Fuente: MEP, 2005g.

Limón (24,3%) y Guápiles (22,2%), en contraste con el dato nacional de 19,6% (MEP, 2005b).

La inasistencia a la educación de la población con edades de 12 a 17 años se explica no sólo por la situación socioeconómica del hogar, sino también por falta de interés en el sistema educativo formal: un 16,3% no puede pagar sus estudios, un 12,2% tiene que trabajar o ayudar en oficios domésticos, un 6,2% tiene problemas de acceso al estudio; al 10,5% le cuesta el estudio, un 27,6% no está interesado en el aprendizaje formal, un 6,1% prefiere trabajar y el restante 21,0% menciona otras razones (INEC, 2004). Una investigación realizada para este Informe señala que los problemas de deserción tienen un fuerte ligamen con los contenidos, los métodos y la calidad de la oferta educativa, que de mejorarse y hacerse atractivos

podrían ser el principal mecanismo de retención (Ruiz, 2005) (recuadro 2.4). (Para más detalles véase el aporte especial “Universalización de la educación secundaria y reforma educativa”, en la segunda parte del Informe).

Problemas crecientes para aumentar la inversión en infraestructura y cerrar brechas

Una condición fundamental para llevar adelante el proceso educativo es que las y los estudiantes y maestros cuenten con condiciones adecuadas de infraestructura. En este sentido, sin embargo, el país mantiene rezagos importantes asociados a las dificultades para aumentar las inversiones de capital, que en los últimos dos años se agravaron por las medidas de contención del gasto público.

RECUADRO 2.4

Programas en favor de la calidad educativa: un desafío nacional

Proveer una oferta atractiva y de calidad es una forma de evitar el abandono del sistema educativo. Un ejemplo es el Programa de Informática Educativa, creado en 1988 mediante un esfuerzo conjunto entre el MEP, que aporta los maestros y los salarios correspondientes, y la Fundación Omar Dengo, que se encarga de la capacitación de los docentes. Los objetivos actuales del Programa son: “el desarrollo del pensamiento lógico-matemático, el desarrollo de habilidades para la resolución de problemas, la ampliación y profundización en temáticas curriculares, el desarrollo de la creatividad, el incremento de la autoestima, la exploración de ambientes tecnológicos, el desarrollo de actitudes positivas hacia el aprendizaje colaborativo”. En 1990 la cobertura del Programa era de 27,1%; hasta 1997 prácticamente se estancó en 30,2%, para aumentar su impacto de manera significativa a partir de 1998 y alcanzar en el 2004 el 53,1% de la matrícula en la educación primaria y pública, lo cual representa una cifra absoluta de 306.217 estudiantes beneficiados. Por zona geográfica en los mismos niveles educativos, la cobertura es de 71,8% en la zona urbana y de 28,7% en la rural, mientras que por provincias la cifra más alta corresponde a San José, con 66,0%, y la más baja a Limón, con 37,7%. En el tercer ciclo de la educación secundaria la cobertura en el 2004 fue de 72,8%. Por provincias la más alta corresponde a San José (82,8%) y la más baja a Puntarenas (51,9%).

Otros programas que ha venido desarrollando el MEP en favor de la calidad de la educación son: Ventanas en el Mundo Infantil (preescolar), Escuela Digna para Todos (primaria), Innovación Educativa (preescolar y general básica), telesecundarias, enseñanza de un segundo idioma y colegios científicos (secundaria).

Reducir la dispersión, articulando y fortaleciendo estos esfuerzos en una política orientada a la búsqueda de la excelencia, es un desafío clave para el desarrollo nacional.

Fuente: Elaboración propia con información del MEP y la Fundación Omar Dengo, 2005.

En la educación primaria las necesidades más apremiantes son las aulas académicas, de preescolar y para asignaturas especiales, así como la insuficiencia en áreas como gimnasios, salas para los profesores, mallas para la protección de las escuelas, laboratorios de ciencias, bibliotecas y computadoras. En la secundaria pública, si bien los faltantes en términos relativos son menores que en primaria, el déficit es muy alto en aspectos que permitirían superar una educación de aulas y pizarras: hacen falta bibliotecas (148), laboratorios de ciencias (164), gimnasios (145) y equipos de cómputo. El acceso a la red Internet es muy limitado, tanto en las escuelas como en los colegios. La disponibilidad de rampas de acceso para la población discapacitada igualmente es muy baja: 14,7% de las escuelas y 29,8% de los colegios (MEP, 2005c).

La atención de estos problemas de infraestructura en el sistema educativo estatal es clave para mejorar la calidad y evitar la ampliación de brechas entre los sectores público y privado y entre las zonas urbana y rural. En la educación primaria, por ejemplo, las aulas académicas que se encuentran en buen estado en las dependencias públicas corresponden al 66,9%, mientras que en las privadas ascienden al 99,1% y en las zonas rurales al 64,8%. En bibliotecas, comedores, centros de informática, computadoras y pizarras se mantienen estas diferencias. La condición más desfavorable afecta a la educación pública rural, donde se encuentran en buen estado solo el 48,3% de las computadoras de los administrativos, el 65,9% de las computadoras de los estudiantes y el 52,3% de las pizarras.

En la educación secundaria se repiten las disparidades, de manera que, por ejemplo, de las aulas académicas de los colegios públicos rurales, solo el 61,8% está en buen estado, lo cual contrasta con el 99,3% de la educación privada (recuadro 2.5). Otro tanto ocurre con el estado de las computadoras y pizarras. La comparación entre los requerimientos de infraestructura en la educación pública y los recursos disponibles evidencia la magnitud del esfuerzo de inversión social que necesita el país.

Además de las brechas internas del sistema educativo, fuera de él existen otras que afectan las posibilidades de acceso de la población y que están determinadas por factores sociales, económicos y geográficos. Cuando se analiza la asistencia a los centros de educación formal por zona geográfica, los datos de las EHPM muestran diferencias importantes en contra de las y los jóvenes residentes en áreas rurales, especialmente para aquellos con edades comprendidas entre los 15 y los 17 años. La asistencia de esta población es de 59,4% mientras que en las zonas urbanas la proporción sube a 77,1% (gráfico 2.5).

Las mayores diferencias por regiones de planificación se observan en la edad preescolar, de 5 a 6 años, en la que la asistencia en la región Central es de 75,3% y alcanza la cifra más baja en la región Chorotega, con 59,6%. A partir de los 13 años se abre de nuevo la brecha, con una asistencia de 91,1% en la región Central y de 74,5% en la Huetar Norte. En todos los grupos de edad, excepto en preescolar, la asistencia más baja corresponde a la región Huetar Norte. La población de 18 a 24 años que se mantiene en el sistema educativo es de 46,1% en la región Central y de 21,9% en la Huetar Norte. Si se establece una comparación con las cifras totales de asistencia de los 5 a los 24 años, las regiones con menor asistencia escolar son Huetar Norte, Pacífico Central y Huetar Atlántica. Por quintiles de ingreso per cápita del hogar, las mayores disparidades se dan en preescolar y secundaria. En el grupo de 5 a 6 años asisten a la educación el 88,7% de la población del quinto quintil de ingreso (más alto) y el 63,5% del primer quintil, mientras que de los 13 a los 17 años asisten el 94,7% y el 72,3%, respectivamente.

Las brechas por condición de actividad y estudio, en la situación más desfavorable de “no trabaja y no estudia”, afectan a un 7,2% de los hombres y un 16,0% de las mujeres y aumenta al 22,1% para estas últimas en la zona rural. Debe puntualizarse además que un 20,6% de los hombres de la zona rural trabaja y no estudia, hecho que

RECUADRO 2.5

Crece la educación privada en secundaria

En la educación secundaria se ha venido dando una tendencia de aumento de la educación privada. La matrícula en establecimientos públicos, que en 1980 representaba el 93,8%, se situó en un 88,2% en el 2004. Considerando la distribución de establecimientos entre público y privado, el primer sector, que en 1980 había alcanzado un 88,0% del total de colegios, ha experimentado una reducción paulatina hasta ubicarse en un 70,2% en el 2004. Es decir, en la actualidad casi la tercera parte de los colegios del país son privados, lo cual indica no solo una mayor demanda de este tipo de educación, sino también desconfianza de los hogares de ingresos medios y altos hacia la calidad de la educación pública. Se debe resaltar que si bien el 88,2% de la matrícula es pública, una mejor oferta de la educación privada en campos como la enseñanza de una segunda lengua, que en la educación pública es limitada y de menor calidad, o el auge de las tecnologías informáticas, inciden en una búsqueda de opciones educativas pagadas en los sectores de ingresos más altos.

Para este Informe se investigó a cuánto asciende el costo promedio de la educación privada en el país¹⁸. En primaria, el monto promedio de la matrícula y la mensualidad es de poco más de 60.000 colones, mientras en secundaria asciende a 75.000 colones¹⁹. Con base en estos datos, si una familia tiene dos hijos estudiando en una secundaria privada, debe hacer una erogación mensual promedio de 150.000 colones, un desembolso significativo para una familia de ingresos medios. El gráfico 2.4 muestra la distribución del costo de las mensualidades en las escuelas y colegios privados de los que se obtuvo información.

Estos datos revelan además la existencia de unos pocos centros educativos de

“élite”, cuyo costo está muy por encima de la media²⁰. Estos superan los 200.000 colones mensuales y llegan hasta los 396.000 colones. Se trata de colegios localizados especialmente en Escazú, Santa Ana, Rohrmoser y San Antonio de Belén.

Aunque la educación privada siempre ha existido en Costa Rica, y es sano que así sea para ampliar la oferta educativa, también es importante fortalecer la oferta de la educación secundaria pública, de manera tal que no se amplíen las brechas de calidad entre ambos sectores, especialmente porque la educación privada es una alternativa para los pocos que puedan pagarla.

Los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) complementan esta información. Para el 2004, el promedio del ingreso total del hogar de quienes asisten a la educación privada en primaria o secundaria alcanza 675.581 colones, con un ingreso per cápita promedio de 156.277 colones, mientras que los hogares en donde la población asiste a la educación pública muestran promedios de 233.348 y 46.900 colones, respectivamente.

Las personas que asisten a la educación privada se concentran en la zona urbana de la región Central: 88,7% en preescolar, 78% en primaria, 77,6% en secundaria y 70% en universitaria. Por el contrario, en las zonas urbanas del resto de las regiones las personas que dicen asistir a centros privados alcanzan apenas un 3,8% en preescolar, 8% en primaria y secundaria y 11,5% en universitaria. En las áreas rurales los porcentajes son todavía más reducidos.

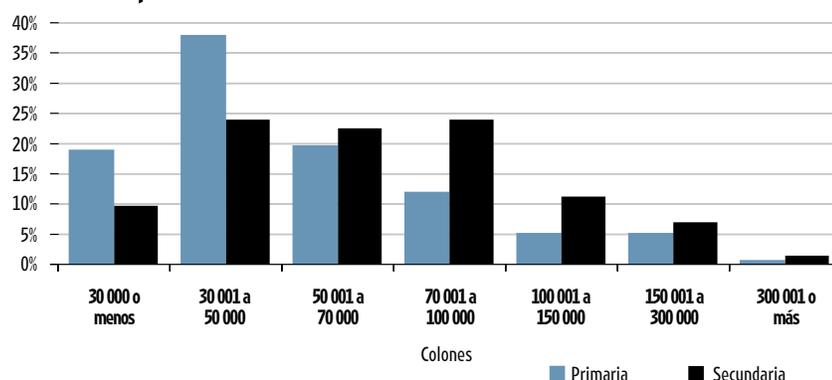
Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por entidades educativas privadas y la Encuesta de Hogares del INEC.

obedece a una incorporación temprana al mercado laboral. La entrada a la fuerza de trabajo, junto con los oficios domésticos, son aspectos importantes que contribuyen a explicar la no asistencia a la educación de la población con edades entre 13 y los 24 años.

Para incidir en el cierre de brechas, el MEP cuenta con varios mecanismos. Las inversiones en infraestructura, que son cada vez más limitadas por las restricciones fiscales, han obligado al Ministerio a obtener recursos externos, siendo los más recientes los fondos del Banco Mundial para apoyar la educación rural. También existen los llamados “Programas Equidad”, creados en la década de los noventa para apoyar a estudiantes cuya condición socioeconómica podría poner en peligro su asistencia a los centros escolares.

Estos programas, que contemplan apoyos específicos como becas, bonos escolares y facilidades de transporte y cuyos recursos provienen del FODESAF, enfrentaron problemas de ejecución en el 2004, especialmente en becas y transporte estudiantil. En ese año el MEP suspendió este último programa en varias rutas, sustituyéndolo por un esquema de becas para sufragar costos de transporte. Esta decisión generó quejas por parte de los afectados. Un estudio realizado en el 2003 por la Contraloría General de la República puso en evidencia debilidades en la ejecución de ese programa, tales como: inadecuada planificación de necesidades, deficiencias en la prestación del servicio, problemas en los criterios de selección de los beneficiarios y falta de coordinación del programa con otros del MEP (CGR, 2005). En cuanto al FONABE, si bien en el 2004 se atendió a 53.883 estudiantes, 3.409 se quedaron sin beca debido al no traslado de fondos por parte del Ministerio de Hacienda. Al evaluar el fideicomiso del FONABE, la CGR encontró una serie de debilidades en la administración del contrato, por lo que dispuso no aprobar el giro de los recursos hasta que se realizaran los ajustes necesarios (CGR, 2005). Por su parte, el programa de comedores escolares sigue siendo el más importante de los mecanismos de apoyo a las y los

GRAFICO 2.4

Porcentaje de centros de educación privada^{a/} según rangos del costo promedio de la mensualidad. 2005

a/ Reportaron información 116 centros educativos privados en primaria y 89 en secundaria, de un total de 314.

Fuente: Elizondo, 2005, a partir de información suministrada por los centros educativos.

estudiantes, pero su presupuesto se ha venido reduciendo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACION
Véase Castro, 2005 y Ruiz, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso a un ingreso digno

Generar ingresos para llevar una vida digna es una capacidad básica que las personas pueden desarrollar si tienen acceso a las oportunidades para lograrlo. El ingreso puede ser monetario o no monetario. En el caso de Costa Rica, los ingresos laborales son los más importantes para los hogares. A modo de ejemplo, según la Encuesta de Hogares en el año 2004 los ingresos laborales -ocupaciones primaria y secundaria- representaron el 87% de los ingresos totales de los hogares que reportaron ingresos; la cifra es similar desde 1991. Lógicamente, la Encuesta tiene limitaciones para capturar información sobre ingresos no laborales (Sauma, 2005).

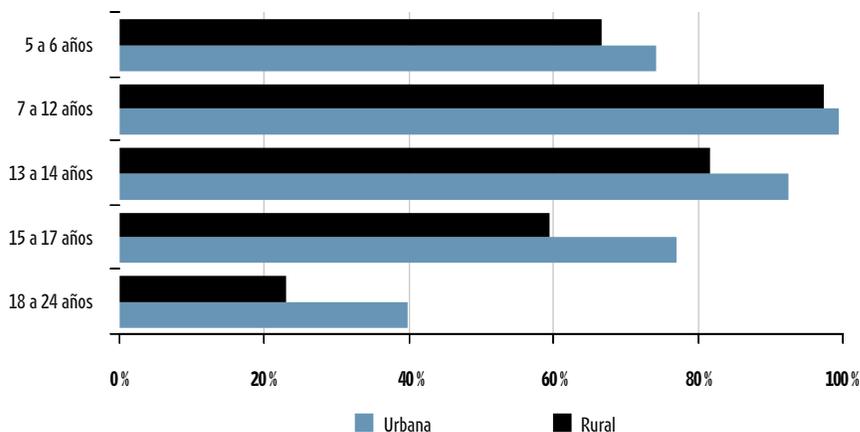
En el 2004 los ingresos laborales promedio (en la ocupación principal) cayeron en -5,8% con respecto al año anterior. Esta caída se presenta en todas las categorías ocupacionales, con excepción del servicio doméstico, y muestra su mayor magnitud entre los trabajadores independientes (cuenta propia y patronos): -14,1%. Los salarios promedio de los empleados públicos decrecieron en -4,2% y los de los empleados privados (excluyendo servicio doméstico) en -3,4%, mientras que los del servicio doméstico aumentaron en 3,8%.

Además de la variación en el último año, es importante conocer el comportamiento reciente de los ingresos laborales. El gráfico 2.6 muestra la evolución por categoría ocupacional. En términos generales, la tendencia a lo largo de los años considerados muestra un aumento en los ingresos laborales promedio.

Cuando se comparan los años extremos del período presentado en el gráfico (1990 y 2004), para la totalidad de los ocupados el ingreso laboral promedio en el 2004 fue un 19,5% mayor que el de 1990. Para los asalariados privados y públicos hubo un incremento de 26,8%

GRAFICO 2.5

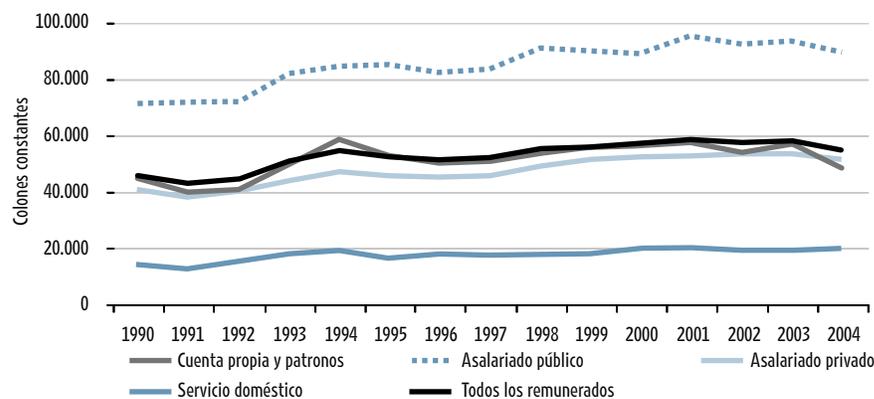
Porcentaje de asistencia a centros de educación formal, según grupos de edad y zona. 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC.

GRAFICO 2.6

Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por categoría ocupacional (colones de 1995)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión del período 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

y 25,5%, respectivamente, mientras que para los trabajadores independientes el aumento fue de apenas 9,5%, y para el servicio doméstico de 38,1%.

Al examinar la evolución de los ingresos laborales por sector de ocupación, la situación cambia significativamente, pues mientras los ingresos de los ocupados formales no agropecuarios muestran una tendencia general hacia el alza, los ingresos de los informales no agropecuarios y los agropecuarios varían poco. Al considerar las variaciones entre los años extremos (1990 y

2004), el ingreso laboral promedio de los ocupados formales no agropecuarios fue un 22,5% mayor en el 2004 con respecto a 1990, pero tan solo un 3,3% mayor en el caso de los informales no agropecuarios y un 7,3% entre los ocupados agropecuarios.

Como promedio para el período 1990-2004, el ingreso laboral de los ocupados agropecuarios es el más bajo, seguido por el de los informales, que es apenas un 11,4% mayor, y luego por el de los ocupados formales, que más que duplica el de los agropecuarios (108% mayor).

La evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, aproximada mediante el nivel educativo (se consideran calificados los ocupados con educación secundaria completa o más; el resto es no calificado), indica que el ingreso laboral promedio de los ocupados no calificados experimentó variaciones muy pequeñas a lo largo del período, aunque con una tendencia creciente. El ingreso promedio de los ocupados no calificados en el 2004 fue apenas un 3,4% superior al de 1990. En cambio, para los trabajadores calificados la tendencia creciente es bastante más marcada; pese a la caída sostenida que se observa a partir del año 2002, el ingreso promedio en el 2004 fue todavía un 18,2% superior al de 1990 (gráfico 2.7).

Hay que destacar que, como promedio para el período 1990-2004, el ingreso laboral de los ocupados calificados ha sido un 120,1% superior al de los no calificados. Queda claro que el comportamiento de los ingresos laborales promedio de la totalidad de los ocupados está determinado, principalmente, por la forma en que han evolucionado los ingresos laborales de los ocupados formales, los asalariados y los ocupados calificados.

Otro aspecto relevante en materia de ingresos laborales se refiere al cambio que viene dándose en la forma en que los trabajadores más calificados negocian los aumentos salariales. Durante la década de los noventa, las negociaciones salariales giraban en torno a los incrementos en los salarios mínimos que emanaban del Consejo Nacional de Salarios. El porcentaje promedio que se definía por medio de este mecanismo se utilizaba para aumentar a la mayoría de los empleados, sin necesidad de negociaciones o fijaciones individuales. No obstante, si bien es cierto que, hasta finales de los años noventa, los índices de salarios de los trabajadores calificados y no calificados evolucionaron igual que el de los salarios mínimos, a partir del año 2000 el índice de los asalariados calificados se separó y empezó a reflejar aumentos por encima de los salarios mínimos, lo cual no ha ocurrido con los no calificados. Este hecho, y la tendencia a la baja que muestran los salarios mínimos desde 1999, debe llamar la atención del país por cuanto incide en la distribución del ingreso y favorece la pérdida de cohesión en la estructura social (véase el recuadro 2.6, “Cambios en la estructura social costarricense”, en este mismo capítulo).

El coeficiente de correlación entre el ingreso promedio de los hogares y el ingreso promedio de la ocupación principal es de 0,99 para el período 1990-2004, dato que comprueba el rol protagónico del mercado laboral -en especial del ingreso promedio de la ocupación principal- en la explicación del fenómeno de la desigualdad en Costa Rica.

El desempleo afecta más a las mujeres y a las zonas urbanas

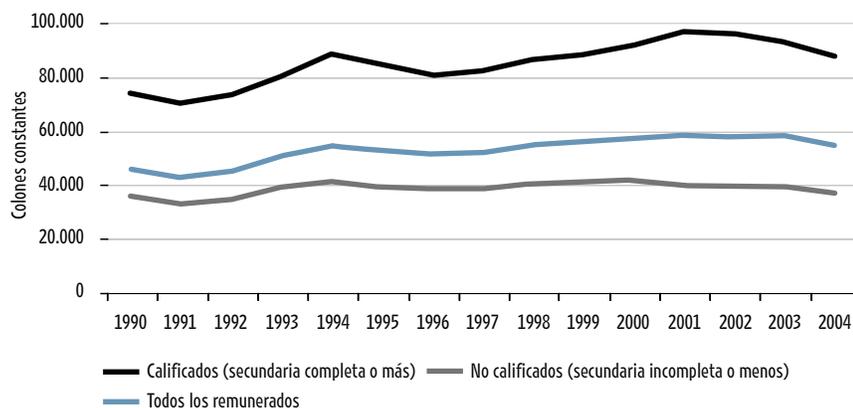
No todas las personas, aunque lo deseen, tienen acceso al mercado laboral y a obtener ingresos para vivir dignamente; en este sentido, el caso más dramático es el de las personas desocupadas. Así como en el capítulo 3 de este Informe se describe en detalle el comportamiento del mercado laboral durante el 2004 en función de los ocupados, en este capítulo resulta importante analizar las brechas de acceso al mercado laboral según las principales características de los desocupados: sexo, edad, región de residencia y nivel educativo. Por brechas de acceso se entienden las diferencias relativas entre grupos, en los principales indicadores de desocupación. Desde inicios de la década de los noventa el país ha mantenido tasas de desempleo abierto relativamente bajas, aunque hay una tendencia al aumento que pasa de un promedio de 4,5% entre 1990 y 1994, a 5,7% entre 1995 y 1999 y a 6,2% entre 2000 y 2004.

Cuando se analiza el perfil de los desempleados se encuentra que las mujeres muestran una tasa de desempleo abierto mayor que los hombres (8,5% frente a 5,4%). No obstante, los hombres representan más de la mitad de los desempleados. En el 2004 había dos hombres desocupados por cada mujer en la misma situación (a pesar de una tendencia al aumento en la ocupación de las mujeres a lo largo de los últimos quince años). Casi dos de cada tres ocupados residen en el área urbana (62,3%). Por regiones, la Chorotega y la Pacífico Central registran las mayores tasas de desempleo abierto (7,6% y 7,1% en cada caso), aunque más de dos de cada tres desocupados del país están en la región

GRAFICO 2.7

Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, según calificación

(colones de 1995)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión del período 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Central (donde reside el 67% del total de ocupados). La Huetar Atlántica es la segunda región en lo que concierne al porcentaje de desempleados.

Por grupos de edad, los jóvenes de 16 a 20 años presentan las mayores tasas de desempleo abierto, 17,2%. Los jóvenes de 16 a 25 años representan la mitad del total de desocupados, mientras que un 33,1% tiene entre 31 y 59 años (en los ocupados casi tres de cada cinco se encuentran en ese rango de edad). Finalmente, por nivel educativo, la población con primaria completa o secundaria incompleta muestra la mayor tasa de desempleo abierto (7,5%) y aporta más de la mitad del total de desocupados (56,6%). Este mismo grupo representa casi la mitad de la población ocupada. En conclusión, las brechas de empleo/desempleo afectan, principalmente, a las mujeres, los residentes de la región Central y, en algún grado, a los residentes de áreas urbanas con edades entre 16 y 25 años y bajo nivel educativo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INGRESOS Y EMPLEO

Véase Sauma, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Acceso a vivienda

El Décimo Informe concentró el análisis en materia de vivienda y asentamientos humanos en tres aspectos: déficit, capacidad de compra y capacidad institucional. Se señaló que hubo un progreso en la satisfacción de las necesidades de vivienda de los hogares, aunque no se avanzó en el mejoramiento de la calidad del *stock* o parque de viviendas. Asimismo, se informó que la accesibilidad habitacional entre 1992 y el 2003 fue amplia, pero no se logró recuperar el nivel de la capacidad de compra que tenían los hogares en los años previos a la crisis de los ochenta y, finalmente, se identificó la erosión de la capacidad institucional del sector vivienda, el debilitamiento de las principales entidades, especialmente el Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SNFV) y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el cual, 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 años (2002-2004) revirtieron esta tendencia, al ordenar financiera y operativamente el sector y, de consolidarse, pueden servir de plataforma para la regeneración institucional en el mediano plazo, sobre cuya posibilidad pesan hoy en día mayores dudas²¹.

Durante el 2004 las tendencias a la contención del déficit habitacional y la mejoría del acceso a vivienda se mantuvieron y se amplió la atención efectiva mediante el pago de bonos familiares. Sin embargo, un estudio realizado para este Informe, cuyos resultados se exponen en la segunda parte de este capítulo, da una señal de alarma con respecto a la situación de los asentamientos en precario en la GAM, que se duplicaron entre 1987 y 2002, indicando así una importante debilidad de las políticas de vivienda para reducir su número y compensar su crecimiento vegetativo (véase el apartado especial “Se duplican asentamientos precarios en la GAM”, más adelante en este mismo capítulo).

En relación con el parque habitacional, las tasas de crecimiento entre el 2003 y el 2004, según la Encuesta de Hogares, volvieron a estabilizarse después de un periodo de tres años (2001-2003) en que superaron la tasa intercensal. Su crecimiento se ha hecho más lento, salvo en el caso de las viviendas individuales desocupadas, que se han venido incrementando a un ritmo del 5% anual desde el 2000, lo cual puede estar asociado con la sobreproducción de viviendas dirigidas a un mercado meta de recursos altos. Estas tasas, en general, superan ampliamente el crecimiento actual de la población, pues reflejan el crecimiento de los hogares en formación.

El déficit habitacional²² decreció entre 2003 y 2004 (de 202.023 a 189.261 viviendas) como resultado de una disminución drástica en el déficit cualitativo, aunque el faltante natural aumentó en aproximadamente 2.300 unidades.

El incremento del faltante natural indica un mayor crecimiento en el número de nuevos hogares con respecto a las viviendas nuevas. Por su parte, el déficit cualitativo disminuyó en alrededor de 15.000 viviendas (FUPROVI, 2005). Esta cifra es significativa, ya que muestra un esfuerzo en la recuperación del parque deteriorado en regular y mal estado. Además, esta información sugiere un cambio en el enfoque de la política estatal, que ha considerado no solo dar énfasis a la construcción de viviendas nuevas, sino promover el mantenimiento y rescate de lo ya construido. Como dato de referencia se tiene que en el 2003 se otorgaron 264 bonos para mejoramiento de viviendas (RAMT) y en el 2004 se aprobaron 711. En este último año el índice de accesibilidad habitacional²³ no solo aumentó, sino que llegó al punto más alto del periodo (1992-2004), en virtud de una caída de las tasas de interés a largo plazo y a pesar del incremento en el costo relativo de la vivienda.

En lo que concierne al apoyo estatal para que los hogares de menores ingresos accedan a la vivienda, la cantidad de bonos pagados en el 2004 (11.568) aumentó en relación con el 2003 (8.449) en un 36,9%; aun así, esta cifra está muy por debajo del nivel medio de los últimos quince años. El monto total de inversión (30.114,9 millones de colones) se incrementó en un 49% en el 2004, casi 10.000 millones de colones más que en el 2003. El subsidio pagado por estratos salariales²⁴ siguió concentrado en los dos primeros niveles. Aunque el estrato 3 mostró el aumento porcentual más fuerte entre 2003 y 2004, se mantiene la tendencia de falta de proporcionalidad en la atención de los primeros cuatro estratos (MIVAH, 2005a).

La relación subsidio otorgado *versus* necesidades habitacionales indica que San José es la provincia que más atención requiere, por sus elevados totales de vivienda en estado regular, déficit cualitativo y déficit habitacional; sin embargo, recibió el 15,6% de la inversión total en el 2004. La provincia que más subsidios obtuvo en el 2004 fue Alajuela, con un 28% del total,

seguida por San José (16%), Puntarenas (15%), Limón (13%), Cartago (12%), Guanacaste (11%) y Heredia (5%).

Atención insuficiente de los asentamientos en precario

Un estudio preparado especialmente para este Informe analizó la situación y evolución de los asentamientos en precario²⁵ de la GAM en el período 1987-2004 (FUPROVI, 2005; los hallazgos de este trabajo se exponen en detalle en el apartado “Se duplican asentamientos precarios en la GAM”, de este mismo capítulo). Los resultados de ese ejercicio señalan que la falta de una política estatal coherente, planificada y comprometida con la erradicación sistemática de este problema es uno de los factores que ha llevado a un crecimiento de la población que vive en esta condición, cuya tasa de crecimiento se duplicó al pasar de 3,2% entre 1987 y 1991, a 6,7% entre 2002-2004. En el período 1987-2004 la relación entre el porcentaje de población atendida y población precarista nueva que surgió en cada subperíodo (1987-1991, 1992-2002 y 2003-2004) fue negativa. Esto implica que la atención brindada por el Estado no fue suficiente siquiera para cubrir el crecimiento vegetativo en ninguno de los períodos de análisis. La proporción de familias que dejaron de vivir en precario entre 1987 y 2004 representó el 23% del total de población en esta condición en el 2004, mientras la población precarista nueva del mismo período representó un 76%.

Tres características adicionales destacan en este ámbito: en primer lugar, los cantones considerados como centros urbanos de la GAM son los que presentan los mayores problemas de asentamientos en precario; segundo, los cantones históricamente más problemáticos (Alajuelita, Desamparados, San José, Heredia, Curridabat, La Unión y Tibás) no muestran avances sustantivos, en razón de debilidades en la planificación de la acción estatal, la cual se ha enfocado en las zonas rurales y en las áreas periféricas a las zonas urbanas, denominadas semi-rurales, y en tercer lugar, para el caso específico de la GAM, las zonas periféricas disminuyeron su porcentaje de población

en precario de 8,4% en 1987 a 0,1% en el 2004, en tanto que las zonas urbanas aumentaron en proporción de 4,1% a 6,1% en el mismo período.

El análisis de la evolución de la política en esta materia indica que ya desde los años sesenta el tema de la atención de los precarios preocupaba a las autoridades; el legislador lo contempló al promulgar instrumentos como la Ley de Planificación Urbana (n° 4240) y la Ley de Erradicación de Tugurios (n° 2760), e instituciones como el IMAS, el INVU y las municipalidades tenían competencias legales para intervenir en el problema. Sin embargo, políticamente no se instrumentaron las acciones en forma planificada, por medio de reglamentos, directrices y decretos que les dieran herramientas específicas a las instituciones del sector. Las pocas normas de excepción que se dictaron a finales de los ochenta y principios de los noventa, tendían a que a los proyectos de asentamientos en precario no se les aplicaran las normas urbanas de todos los proyectos habitacionales²⁶, pero no se creó un marco regulatorio para la atención de estos asentamientos. Es decir, no existe aún el Reglamento de Renovación Urbana, que fue considerado desde 1968 en la Ley 4240. En consecuencia, las normas de excepción fueron declaradas inconstitucionales²⁷ y hoy en día, para atender asentamientos en precario, se debe cumplir con todas las regulaciones de un proyecto habitacional común.

Pese a que la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en su artículo 59, permite, “previa autorización de la Junta Directiva del BANHVI, autorizar un 20% de los ingresos anuales del FOSUVI para subsidiar mediante entidades autorizadas (...) la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos y obras de urbanización y construcción necesarias en proyectos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario para las familias individuales de ingreso mínimo o en grupos debidamente organizados (cooperativas, asociaciones específicas, de desarrollo o solidarista)”, esta potestad no ha sido aprovechada para atender de manera integral los

asentamientos en precario consolidados, lo cual evidencia que el tema ha sido relegado de las agendas prioritarias de los últimos gobiernos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE VIVIENDA

Véase FUPROVI, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Acceso a una vida libre de amenazas

Una condición básica para que las personas puedan aprovechar las oportunidades es que tengan seguridad en cuanto a su integridad física y patrimonial. El Décimo Informe incluyó un estudio amplio sobre la violencia y señaló importantes rezagos del país en este ámbito. Entre sus conclusiones destacó que Costa Rica tiene hoy más problemas de violencia delictiva que hace veinte años, pese a que en comparación con América Latina mantiene índices relativamente bajos. Asimismo, se indicó que el tema de la seguridad ocupa un lugar prioritario en la percepción de las y los habitantes, aunque hay una brecha notable entre esta percepción a nivel nacional y en el plano local. La actualización de los principales datos de la materia penal confirma las tendencias reseñadas en el Informe anterior (consultese el Compendio Estadístico). Dos datos preocupantes son el incremento en las denuncias por infracciones a la Ley de Psicotrópicos y en el número de víctimas muertas por armas de fuego.

En el 2004 la entrada neta de denuncias en materia penal ascendió aproximadamente a 128.600 casos, un promedio de 350 denuncias por día. Casi tres cuartas partes de ese total se concentraron en cuatro bloques de delitos: contra la propiedad (48%), contra la vida (13%), delitos relacionados con drogas (8%) y delitos sexuales (4%). En forma individual, la figura delictiva más común fue el robo, con casi 36.010 denuncias (100 diarias), seguidas por el hurto, con unas 10.418 (para más detalles sobre este tema, véase el capítulo 5).

En los delitos contra la vida las figuras más comunes fueron las agresiones y las lesiones culposas, con cerca de 6.500 y 5.700 denuncias en el 2004. En ese año murieron 20 personas menos

por homicidio doloso que en el 2003, pero aun así el nivel alcanzado supera como mínimo en 22 personas el que se registró en cada uno de los años del período 2000-2001. La tasa de delitos contra la vida por cien mil habitantes mantuvo su tendencia al aumento, al pasar de 389 a 392 entre 2003 y 2004, con lo cual sigue siendo el doble de la tasa que tenía el país en 1983 y que era de 186. Al desagregar por tipo de delito, aquellos que muestran las tasas más altas son las agresiones, las lesiones culposas y los homicidios (gráfico 2.8).

Un hecho sobresaliente es el incremento que han venido experimentado las denuncias por infracciones a la Ley de Psicotrópicos desde que entró en vigencia el Código Procesal Penal. En 1998 ingresaron 2.554 denuncias por ese motivo y para el 2004 se reportaron 10.722, lo que representa un incremento de 320%. La figura más común en este grupo ha sido la tenencia de droga, con 7.322 casos. Un factor que puede estar incidiendo en el crecimiento de las denuncias es la creación de la figura denominada “Agente Antidroga” que atiende denuncias en comunidades y centros educativos (E: Salazar, 2005). Otro dato que llama la atención es que si bien el número de denuncias por este delito ha crecido en más de un 100% en los últimos cinco años, el porcentaje de personas condenadas se ha reducido a la mitad (de 10% en el 2000 a 4,9% en el 2004).

Por otra parte, en el 2004 persistió la tendencia al aumento de las muertes por arma de fuego, que representaron el 58,6% del total de víctimas en delitos de homicidio (37,7% en 1990). Este es un aspecto preocupante que debe ser objeto de atención para la sociedad costarricense.

Como insumo para el presente Informe, este año se realizó un análisis más detallado de la materia penal juvenil, la cual, después de mostrar una tendencia ascendente entre 1997 y 2001, se ha estabilizado en un promedio de alrededor de 11.600 denuncias anuales durante los últimos tres años (para más detalle véase el capítulo 5).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SEGURIDAD CIUDADANA

Véase Solana, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

La inversión social se redujo por segundo año consecutivo

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual son parte. Este último se materializa, fundamentalmente, por medio de la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie

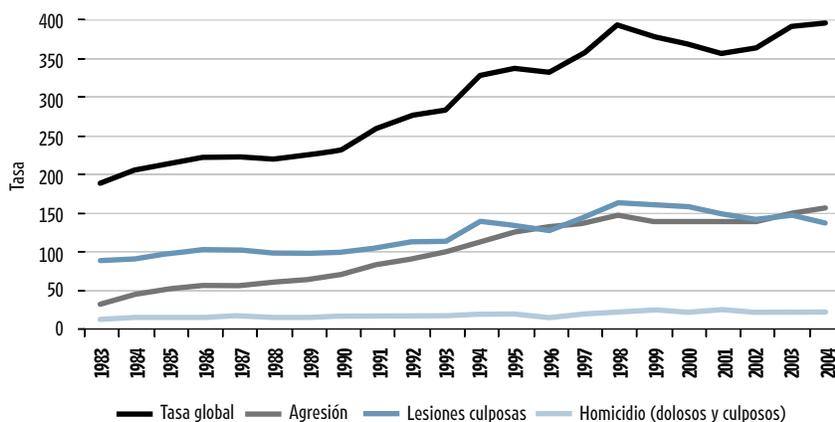
de servicios, como educación y salud, suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita.

Tal como se indicó en el Décimo Informe, la inversión social pública (ISP) se contrajo durante la primera parte de los años ochenta, por efecto de la crisis de la deuda. Aunque hacia el final de aquel decenio había logrado recuperar su valor real, no recobró ni la prioridad macroeconómica ni la fiscal que ostentaba en 1980. En 1990, como parte de una programa de ajuste macroeconómico, la ISP sufrió una fuerte reducción real, solo comparable con la caída en el peor año de la crisis de la deuda, y a partir de ahí empezó a crecer en forma sostenida. Solo durante 1995, y en menor medida en 1999 y 2004, se interrumpió esa tendencia. En todo caso, ninguna de estas contracciones coyunturales ha podido revertir la tendencia alcista de la ISP total iniciada en 1991. Esto significa que para el año 2004 la ISP total resultó un 48% superior a la de 1980 y un 58% mayor a la de 1990. Esto implica también un crecimiento medio anual real del 1,6% entre 1980 y 2004, y del 3,3% a partir de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal, de modo que para el año 2004 la ISP representó casi el 19% del PIB y el 78% del gasto del Gobierno General (gráfico 2.9) (para más detalle sobre aspectos técnicos de la medición de la inversión social pública, consúltese el Apéndice Metodológico).

Sin embargo, este crecimiento es insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la población, por lo que la ISP por habitante en el 2004 resultó ser un 20% menor que la existente veinticuatro años atrás. Esto significa que durante más de dos décadas el país ha tenido niveles de inversión social menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y que las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse

GRAFICO 2.8

Tasa de delitos contra la vida, total y para tres delitos seleccionados (tasa por cien mil habitantes)



Fuente: Anuarios de Estadísticas Judiciales 1983-2004, Poder Judicial.

en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (gráfico 2.9). Este hecho, unido a la composición de la ISP -centrada en servicios más que en transferencias- y a una medición de la pobreza basada en los ingresos familiares corrientes, no solo limita las comparaciones directas entre la evolución de la ISP y la incidencia de la pobreza, sino que además pone en tela de juicio conclusiones como las planteadas en el estudio del Banco Mundial (2003), que estima innecesario un mayor gasto social o que éste es ineficiente dado que no ha podido reducir la pobreza (Trejos, 2005).

Evolución de la composición sectorial de la ISP

Desde el año 2001, en su séptima edición, este Informe ha dado seguimiento a los cambios en la composición de la inversión social. Con la última actualización realizada, correspondiente al período 1990-2003, se confirma que la seguridad social y la educación han ganado participación, mientras el sector salud ha crecido por debajo de la media y ha perdido tres puntos en su participación. Estos tres sectores representaron en el 2003 una participación cercana al 30% cada uno. Los sectores de vivienda y territorio, y cultura y recreación, por su parte, se contrajeron en términos reales (Trejos, 2005).

En los sectores de educación, salud y seguridad social el aumento no es homogéneo al interior de cada uno. En educación se concentra en preescolar y las modalidades abiertas más que en la educación postsecundaria, y se contraen los recursos asignados a incentivos para mantener a las y los estudiantes en los centros educativos, pese a que la oferta se ha diversificado. En salud se incrementa la inversión en el nivel primario, pero la consulta externa y la hospitalización siguen absorbiendo la mayor parte de los recursos y pierden terreno los programas de nutrición. En seguridad social las pensiones contributivas son las que registran los mayores crecimientos, especialmente aquellas con cargo al Presupuesto Nacional (régimen del Magisterio Nacional). Por el contrario, los programas de apoyo a grupos vulnerables muestran un estancamiento en sus recursos reales per cápita, lo que genera una pérdida de participación relativa dentro del sector y de la inversión social en general.

Efectos distributivos de la inversión social

La mejor forma de valorar el impacto de la inversión social es analizando cómo esta se distribuye, considerando ejes tales como: familias ubicadas en los distintos estratos socioeconómicos, zonas geográficas, grupos de

edad (equidad generacional) y género. Para el análisis de la equidad distributiva se identifican cuatro tipos de políticas según los criterios de acceso: universales²⁸, si se tiene acceso a los programas solo por el hecho de vivir en el país; restrictivas²⁹, cuando requieren el cumplimiento de ciertas condiciones para acceder a ellos; selectivas³⁰, en las cuales el criterio de acceso es la necesidad de cierto apoyo o protección y, finalmente, las políticas contributivas, en las que el criterio de acceso es la contribución³¹.

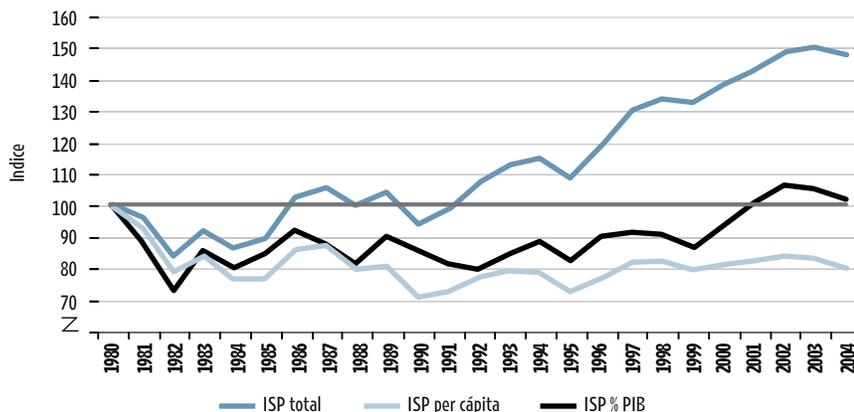
Del análisis se concluye que las políticas universales aglutinan la mayor parte de la ISP y aumentaron su participación al pasar de 55% en 1990 a 58% en el 2003. Esto implica un crecimiento medio anual de 4,3% total y de 1,7% por habitante, ligeramente por encima de la media de la ISP. Por su parte, las políticas restrictivas y las selectivas, que absorben cerca de un décimo de la ISP, pierden participación y contraen la ISP por habitante. En sentido contrario, las políticas contributivas, como grupo, son las que muestran el mayor dinamismo, al crecer a un ritmo medio anual per cápita del 2,8% y ganar participación, pasando del 19% de la ISP en 1990 al 23% en el 2003. Internamente, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional son las dominantes y las más dinámicas, particularmente las del régimen del Magisterio. Al constituir una deuda de largo plazo para el Estado, su expansión "estruja" al resto y compromete su sostenibilidad financiera, como se verá más adelante (Trejos, 2005).

En el 2003 la ISP per cápita alcanzó los 302.000 colones como promedio nacional al año; este monto fue menor en los cuatro primeros quintiles de las familias y solo se superó en el quintil más rico, el cual mostró una ISP por persona de 432.000 colones, cifra que resulta un 43% mayor a la media nacional. No obstante, cuando se consideran solo las políticas no contributivas, la ISP per cápita sí presenta un valor mayor cuanto más pobre sea la familia. Así, alcanza los 276.000 colones anuales para el quintil más pobre y se

GRAFICO 2.9

Índice de la inversión social pública, per cápita y en relación con el PIB

(base 1980=100)



Fuente: Trejos, 2005.

CUADRO 2.4

Estructura y evolución de la inversión social pública^{a/}, por función. 1990 y 2003

Función	Distribución como porcentaje de la ISP		Composición en cada sector		Variación promedio anual 1990-2003	
	1990	2003	1990	2003	Total	Per cápita
Sector educación	27,2	30,6	100,0	100,0	4,7	2,2
Preescolar	0,7	1,9	2,6	6,3	11,9	9,2
Primaria	8,6	10,5	31,7	34,3	5,4	2,9
Secundaria	5,3	6,8	19,3	22,2	5,9	3,3
Otras modalidades	0,4	1,8	1,3	5,9	17,7	14,9
Parauniversitaria	0,3	0,3	1,1	0,8	2,9	0,4
Universitaria	8,7	6,4	32,1	21,0	1,4	-1,1
Financiamiento	0,1	0,1	0,3	0,3	3,5	1,0
Formación profesional	1,9	1,9	7,0	6,1	3,6	1,2
Incentivos para estudiar	1,2	0,9	4,5	3,1	1,7	-0,8
Sector salud	33,9	30,8	100,0	100,0	3,0	0,6
Rectoría	0,2	1,5	0,7	5,0	19,6	16,8
Atención primaria	5,1	5,8	14,9	18,7	4,9	2,4
Consulta médica	10,6	7,8	31,3	25,1	1,3	-1,1
Hospitalización	15,7	14,9	46,4	48,2	3,4	0,9
Prevención drogas	0,2	0,1	0,6	0,4	-0,2	-2,6
Programas de nutrición	2,1	0,8	6,1	2,6	-3,6	-5,8
Sector seguridad social	24,7	28,4	100,0	100,0	4,9	2,4
Pensiones contributivas	19,1	23,0	77,3	81,2	5,3	2,8
IVM	9,2	8,1	37,0	28,4	2,8	0,4
Presupuesto Nacional ^{b/}	10,0	15,0	40,3	52,8	7,1	4,6
Magisterio	6,3	10,5	25,4	37,0	8,0	5,4
Resto	3,7	4,5	14,9	15,7	5,3	2,8
Pensiones no contributivas	1,5	1,6	6,0	5,5	4,2	1,7
Regulación del trabajo	0,3	0,6	1,3	2,2	9,1	6,5
Apoyo grupos vulnerables	3,8	3,2	15,4	11,1	2,3	-0,1
Sector vivienda y territorio	13,0	9,5	100,0	100,0	1,3	-1,1
Servicios de vivienda	4,9	2,3	38,0	24,5	-2,1	-4,4
Suministro de agua	3,3	2,4	25,4	25,4	1,3	-1,1
Acueductos nacionales	3,2	2,3	24,3	24,6	1,4	-1,0
Acueductos rurales	0,1	0,1	1,0	0,8	-0,7	-3,0
Servicios municipales	4,8	4,7	36,6	50,1	3,7	1,3
Sector cultura y recreación	1,2	0,8	100,0	100,0	0,2	-2,2

a/ Se refiere al gasto total sin incluir la concesión neta de préstamos.

b/ Considerando el dato de las pensiones efectivamente pagadas en 1990, según la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Trejos, 2005 con datos de la STAP, el Ministerio de Hacienda y las instituciones involucradas.

reduce conforme las familias se ubican en los quintiles de mayor ingreso, hasta llegar a los 180.000 colones para el quintil más rico (un 23% menor). Este dato evidencia claramente el papel regresivo de las políticas contributivas (gráfico 2.10).

Como se mencionó anteriormente, la distribución en la asignación de la ISP puede referirse a varios ejes, por lo que se analiza también la equidad geográfica, generacional y de género.

El cuadro 2.5 resume las principales tendencias observadas en cada ámbito para el período 1990-2003.

Por zona de residencia, a pesar de que las brechas entre regiones y zonas se han reducido, tanto la región Central como las zonas más urbanas siguen concentrando la mayor ISP, aunque en términos per cápita destaca el hecho de que la región Chorotega fue la que recibió la mayor inversión pública social en el 2003. Una limitación metodológica

en el análisis por áreas geográficas es tener que trabajar con promedios de costo nacionales para cada programa, de modo que solo se reflejan diferencias de acceso y no diferencias en los recursos asignados dentro de cada programa (Trejos, 2005). En cuanto a grupos de edad, un aspecto relevante es que en el 2003 los menores de 6 años y los adultos en edad plenamente activa fueron los que recibieron una menor inversión social, en montos que rondaron los 200.000 colones, cuando la media nacional, como ya se indicó, se ubica en los 302.000 colones por persona.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL

Véase Trejos, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

No se deteriora la distribución del ingreso y aumenta la pobreza

Durante el 2004 la distribución del ingreso no se deterioró y su desigualdad continuó en uno de los niveles más altos de la década, en tanto la pobreza medida por insuficiencia de ingresos sí experimentó un aumento significativo. En la base del comportamiento de ambos indicadores está una situación de deterioro generalizado de las oportunidades para toda la población costarricense en el año bajo análisis. Este apartado detalla el comportamiento de la distribución del ingreso y posteriormente examina la evolución reciente de la pobreza vista como una situación de ingresos insuficientes, que se complementa con estimaciones de la pobreza como insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas (necesidades básicas insatisfechas o carencias críticas). Se realiza un cálculo de la pobreza integrando ambas estimaciones (medición integrada de la pobreza).

En niveles altos permanece estable la desigualdad

Para el período de estudio, 1990-2004, tras algunos años de un comportamiento relativamente estable en la desigualdad en la distribución del ingreso, medida en este caso por el coeficiente de Gini, en 1998 se inició

CUADRO 2.5

Principales tendencias en la distribución de la inversión social pública per cápita, según región, zona, sexo y grupo de edad. 1990-2003

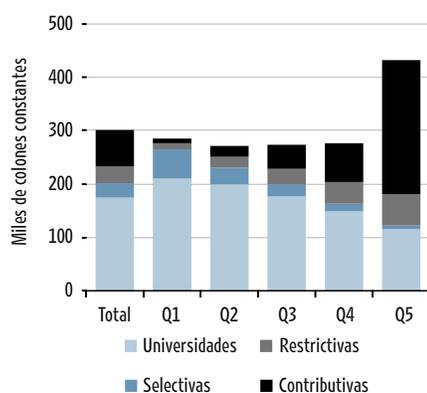
Ámbito	Resultados	Factores explicativos
Regiones	La región Chorotega recibe la mayor ISP, mientras la Huetar Norte percibe la menor. Si se consideran solo las políticas no contributivas, las regiones periféricas tienden a superar a la Central (excepto la Huetar Norte).	En la región Chorotega, el mayor gasto se sustenta en el crecimiento de las políticas más regresivas. Las políticas contributivas ayudan a aumentar la desigualdad regional de la ISP Las políticas más regresivas siguen mostrando una mayor presencia relativa en la región Central.
Zona	El apoyo estatal tiende a descender conforme más rural sea la zona, aunque la ISP creció más aceleradamente en el ámbito rural. La ISP no contributiva resulta mayor en las zonas rurales y aumenta con el grado de ruralidad.	Las políticas contributivas (pensiones) se concentran en las zonas urbanas y adquieren mayor peso relativo. La ISP no contributiva y su aumento con el grado de ruralidad son producto de las políticas universales y, en menor medida, de las selectivas.
Sexo	Las mujeres reciben una ISP superior a la de los hombres.	La mayor ISP que reciben las mujeres se explica por las políticas no contributivas, especialmente por la mayor permanencia en el sistema educativo y el mayor uso de los servicios de salud. Las pensiones contributivas favorecen más a los hombres.
Grupos de edad	Los menores de 6 años y los adultos en edad plenamente activa son los que reciben menor inversión social. Ausencia de progresividad generacional. Los adultos mayores de 49 años reciben una ISP que duplica la media nacional.	En los menores de 6 años la baja inversión se limita casi solo a los servicios de salud, con limitados apoyos en las áreas del cuidado diario y el desarrollo de conocimientos y destrezas. La mayor ISP de la población en edad escolar y los jóvenes se sustenta en las políticas universales (educación). La mayor ISP de los mayores de 49 años se explica por las pensiones contributivas (dos tercios de lo que este grupo recibe).

Fuente: Trejos, 2005.

GRAFICO 2.10

Inversión social per cápita por quintil de ingreso y tipo de política. 2003

(colones del 2003, por persona al año)



Fuente: Trejos, 2005.

un período de incremento sostenido que alcanzó su máximo nivel en el 2001, para luego reducirse en los años siguientes. En el 2004 este indicador mostró una leve reducción, aunque el valor del coeficiente de Gini todavía fue superior al del 2000. Una situación similar presentan otras mediciones de desigualdad, específicamente la relación entre los ingresos promedio del 10% de la población con mayor ingreso per cápita y los del 10% con menor ingreso, que fue 20,7 veces en 2004 (1,1 puntos porcentuales menos con respecto al 2003) y la de los ingresos promedio del 20% de los hogares con mayor ingreso per cápita en relación con los del 20% con menor ingreso, que fue 10,2 veces (0,3 veces menos).

Un aspecto que llama la atención es que, a pesar de la estabilidad en el

indicador de distribución del ingreso en el año 2004 respecto del 2003, se dio un fuerte aumento, de 3,2 puntos porcentuales, en la incidencia de la pobreza. Al comportamiento de la desigualdad subyace un fenómeno preocupante para el país, y es que todos los hogares agrupados en deciles sufrieron reducciones en su ingreso per cápita promedio entre 2003 y 2004, con excepción del decil de menor ingreso. Además, en general esa caída en el ingreso fue porcentualmente mayor a medida que se incrementaban los niveles de ingreso³² (cuadro 2.6). De esta manera, la principal explicación al comportamiento de la desigualdad se encuentra en esa relación inversa entre la magnitud de la caída en los ingresos per cápita promedio y la magnitud de los ingresos. Este deterioro

generalizado de los ingresos del 90% de los hogares también explica el aumento de la pobreza.

Cómo se indicó en la sección “Acceso a un ingreso digno”, de este mismo capítulo, el mercado de trabajo tiene un rol protagónico en la explicación de la desigualdad de la distribución del ingreso. Esta última guarda también una estrecha relación con la forma en que se comporta el ingreso de los hogares del décimo decil respecto de los demás. El ingreso promedio de los hogares de ese grupo aumentó fuertemente en 2000 y 2001, pero a partir del 2002 empezó a caer, y lo hizo con mayor intensidad en el 2004 (gráfico 2.11).

Todo parece indicar que en los años recesivos para la economía (1991 y 1996) se incrementó la desigualdad por la caída en los ingresos reales de los más pobres, en tanto en los años de mejor desempeño económico (1994 y 2001), la desigualdad creció principalmente por el mayor aumento relativo del ingreso de los hogares más ricos (Sauma, 2005).

El perfil de los más ricos según la Encuesta de Hogares

En su edición anterior este Informe documentó que el perfil de los pobres no sufrió modificaciones importantes en la última década. En esta ocasión, dadas las relaciones recién explicadas entre el ingreso del décimo decil y la distribución del ingreso, se profundiza en el perfil de los más ricos, es decir, en las principales características de los hogares de mayores ingresos y sus miembros (décimo decil según su ingreso per cápita). El análisis compara la información en tres momentos: 1997, que es el último año antes del incremento sostenido en la desigualdad, 2001, año de mayor desigualdad, y 2004.

Los rasgos más sobresalientes de estos hogares se resumen en el cuadro 2.7. Entre ellos destaca que este grupo social está compuesto por hogares integrados en buena parte por profesionales jóvenes (47 años en promedio), con título académico (12 años de estudio), pocos hijos y un ingreso familiar alto que está asociado al hecho de que tanto el jefe como el cónyuge trabajan.

CUADRO 2.6

Ingreso per cápita mensual promedio por deciles de hogares. 2003 y 2004

Deciles de hogares ^{a/}	Ingreso mensual per cápita promedio ^{b/}		Variación (porcentaje)
	2003	2004	
Todos los hogares	30.754	28.541	-7,2
I	3.555	3.588	0,9
II	7.109	6.894	-3,0
III	10.146	9.643	-5,0
IV	13.238	12.488	-5,7
V	16.594	15.662	-5,6
VI	20.861	19.654	-5,8
VII	26.905	24.896	-7,5
VIII	35.721	33.254	-6,9
IX	50.593	47.310	-6,5
X	122.882	111.950	-8,9

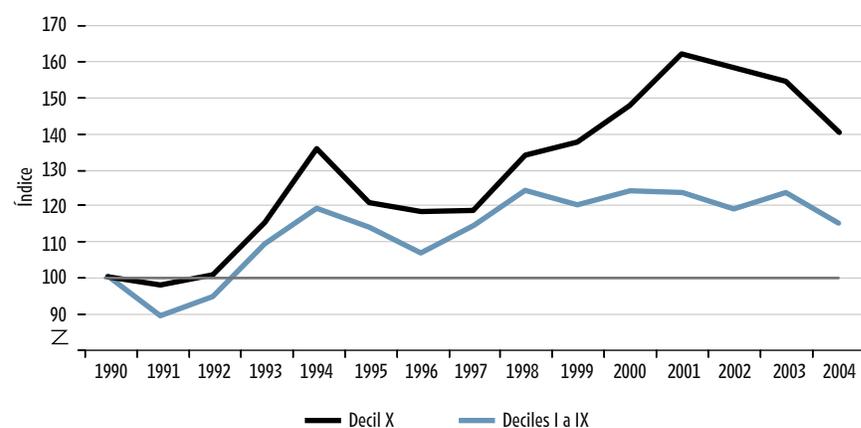
a/ Ordenados crecientemente según su ingreso familiar per cápita.

b/ Montos en colones de enero de 1995. Pueden presentarse diferencias entre los ingresos per cápita aquí estimados y los publicados por el INEC (2003 y 2004), debido a que esa institución calcula el per cápita a partir del ingreso total y el número de personas en cada decil o quintil, mientras que en este caso el cálculo se realiza a nivel de hogar y las cifras más agregadas corresponden a un promedio de las estimaciones por hogar.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 2.11

Índice del ingreso promedio real de los hogares, según deciles (base 1990=100)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión del período 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Además, estos hogares muestran una tasa bruta de participación muy elevada y con tendencia al aumento. El número de desempleados es muy reducido (y consecuentemente la tasa de desempleo abierto), por lo que el promedio de ocupados por hogar es alto, a la vez que la relación de dependencia económica es

baja. Estos dos últimos resultados inciden en la mayor desigualdad que se dio en los últimos años, pero especialmente en el 2001.

La tasa de participación de los jefes es muy elevada, superior a 80%, y los jefes inactivos son en su gran mayoría pensionados (más de 70%). Prácticamente

dos de cada tres jefes ocupados son asalariados -uno en el sector público y otro en el sector privado-, mientras que el otro es trabajador independiente. A lo largo del tiempo hay una tendencia al aumento en la participación relativa de los jefes asalariados -sobre todo en el sector privado- en detrimento de los independientes. Los jefes de hogar se ocupan principalmente en los servicios, en especial en la categoría de “servicios comunales, sociales y personales”, seguida por “comercio, restaurantes y hoteles” y “establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas”. Llama la atención el fuerte incremento en el porcentaje de jefes ocupados en esta última actividad, que pasó de 11,8% en 1997 a 17,7% en el 2004.

Otro aspecto importante es que en una elevada proporción de estos hogares, están ocupados tanto el jefe o jefa del hogar como el cónyuge: 36,8% en 1997, 45,4% en 2001 y 34,2% en 2004. El mayor porcentaje del año 2001, relacionado con una mayor participación total y un mayor promedio de ocupados en el hogar, explicaría en parte el fuerte aumento en la desigualdad registrado ese año.

Si bien es cierto que la caracterización anterior no refleja cambios en el perfil de la población captada por la Encuesta de Hogares, tampoco hay evidencia de que esa herramienta esté aumentando la captación de información de otros hogares que deberían ubicarse entre los relativamente más ricos. De hecho, la severa caída en los ingresos reales del décimo decil en el último año se relaciona con la fuerte presencia de asalariados en estos hogares (Sauma, 2005).

El perfil de los grupos de mayores ingresos muestra diferencias muy marcadas con respecto al perfil de los más pobres reseñado en el Décimo Informe, especialmente en lo que concierne a escolaridad (más baja en los hogares pobres), desempleo (más alto en los hogares pobres), tamaño de los hogares (mayor en los hogares pobres) y sector ocupacional (más presencia de informales en los hogares pobres). La explicación de la desigualdad está estrechamente asociada al estancamiento de la educación en la década de los ochenta.

CUADRO 2.7

Principales características de los hogares del décimo decil^{a/}. 1997, 2001 y 2004

(cifras absolutas y relativas)

Características	1997 ^{b/}	2001	2004
Tamaño promedio del hogar (miembros)	2,9	2,9	2,8
Jefatura femenina (porcentaje)	20,1	22,7	23,0
Hogares urbanos (porcentaje)	84,1	82,1	84,1
Educación promedio todos los mayores de 15 (años)	11,7	12,3	12,4
Tasa bruta de participación (porcentaje)	55,3	58,5	59,2
Promedio de ocupados por hogar	1,6	1,7	1,6
Promedio de inactivos por hogar	1,3	1,2	1,1
Tasa de desempleo abierto jefes (porcentaje)	0,2	0,2	0,9
Hogares con jefe y cónyuge ocupados (porcentaje)	36,8	45,4	34,2
Categoría ocupacional todos los ocupados (porcentaje)	100,0	100,0	100,0
Independientes	24,3	26,0	25,9
Asalariados	75,7	74,0	74,1
Rama de actividad jefes ocupados (porcentaje)	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	4,2	5,1	5,3
Industria manufacturera	9,7	11,5	10,9
Electricidad, gas y agua	2,3	2,5	2,5
Construcción	3,7	5,0	3,0
Comercio, restaurantes y hoteles	19,5	18,7	19,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	8,5	7,1	8,2
Establecimientos financieros y bienes inmuebles	11,8	13,8	17,7
Servicios comunales, sociales y personales	40,3	36,2	32,7
Jefes inactivos que se declaran pensionados (porcentaje)	78,4	70,1	78,7

a/ 10% de hogares con ingreso conocido que muestran el mayor ingreso familiar per cápita.

b/ Los factores de expansión para este año fueron ajustados a partir de estimaciones censales.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

Un punto que merece atención es la composición por edades y escolaridad del décimo decil *versus* el primero, pues sugiere que la desigualdad proviene de la existencia de varias cohortes en las que un grupo logró cursar la educación superior y otro tuvo que abandonar la secundaria. Esto ocurrió en momentos en que el cambio en el modelo de desarrollo del país, orientado hacia una mayor apertura y la atracción de inversión extranjera directa, requería una élite con la educación necesaria para responder a las nuevas demandas del mercado (recuadro 2.6).

Crece la vulnerabilidad a la pobreza

En términos del análisis del desarrollo humano es importante conocer si la situación económica general ha aumentado o disminuido los ingresos de los hogares más vulnerables a caer en condición de pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos los ubican apenas por

encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

En el 2004 la proporción de hogares vulnerables a nivel nacional fue de 12,5%, un punto porcentual por encima del valor mostrado el año anterior (cuadro 2.8). Sumada al porcentaje de hogares en situación pobreza, alcanza un 34,2%, cifra que es más de cuatro puntos porcentuales superior a la del 2003, y la tercera más alta desde 1994. El indicador de vulnerabilidad, por su parte, aumentó en el 2004 con respecto al 2003, lo cual refleja que el ingreso promedio per cápita de los hogares más vulnerables se redujo y se acercó a la línea de pobreza, es decir, creció la vulnerabilidad. Más allá de los cambios en las magnitudes entre los años 2003 y 2004, es relevante notar que el 2004 no siguió la tendencia hacia el mejoramiento prácticamente sostenido que mostraban los indicadores de vulnerabilidad (porcentaje de hogares vulnerables e índice de vulnerabilidad)

RECUADRO 2.6

Cambios en la estructura social costarricense

Un estudio reciente sobre la evolución de la estructura social durante la década de los noventa en Centroamérica (Pérez Sáinz et al, 2004), detectó transformaciones importantes en la sociedad costarricense, con base en un ejercicio de jerarquización de categorías socio-ocupacionales en el período 1990-1999.

Si se habla de un edificio como metáfora de la estructura social, el estudio señala que, a inicios de los noventa, el inmueble costarricense correspondía al de una sociedad de sectores medios. En sus cinco pisos, casi tres cuartas partes de los ocupados se ubicaban en el nivel medio y, sobre todo, en el nivel medio-bajo. No era un edificio de tipo piramidal, que habría mostrado una jerarquía social fuerte como en los casos de El Salvador y, particularmente, Guatemala, sino de tipo romboide o con forma de diamante. Es la imagen del país mesocrático que se había configurado durante las décadas anteriores, propio de una sociedad sin mayores desigualdades y, por tanto, cohesionada. Pero esta imagen parece haber cambiado durante la última década. En primer lugar los datos constatan un ensachamiento de las élites, los ocupantes del *penthouse* o piso superior del edificio social. A los propietarios y gerentes de grandes empresas, la gran burguesía tradicional y nueva, se les han unido trabajadores profesionales, tanto

del sector privado como del público. Es decir, se observa una tendencia hacia la elitización de los profesionales, que refleja que los sectores medios altos han sido ganadores con el nuevo modelo acumulativo, al mostrar capacidad para globalizarse. Los sectores medios mantienen su peso e incluso experimentan una cierta recomposición interna, ya que ahora el piso medio acoge a más ocupados que el piso medio-bajo. Puede pensarse, entonces, en una relativa movilidad ascendente de estos sectores. Finalmente, en el sótano del edificio social se ubican los mismos tres grupos socio-ocupacionales de inicios de la década: los trabajadores agrícolas por cuenta propia, los trabajadores agrícolas vulnerables (sin protección laboral) y las empleadas domésticas.

De estos fenómenos caben dos lecturas. La primera, la más inmediata, es de signo optimista. Hubo movilidad ascendente. Los profesionales se elitizaron, lo cual además puede interpretarse como cierta democratización del poder. También hubo movilidad dentro de los sectores medios más numerosos. Pero a este optimismo hay que contraponer dos hechos que introducen preocupaciones serias de cara al futuro. El primero es que la elitización de los profesionales ha conllevado que el nivel medio-superior del edificio social se vacíe. La consecuencia es que la distancia social entre las élites y los sectores medios se ha acrecentado. En segundo lugar, la distancia social se ha agrandado también entre

los sectores medios y los postergados en el sótano del edificio social. Es decir, la cohesión que mostraba la sociedad a inicios de los noventa se ve resquebrajada por brechas tanto en la parte superior como en la inferior del edificio social.

Estas conclusiones plantean varias interrogantes sobre el futuro de la sociedad costarricense. La primera tiene que ver con el alejamiento social de las élites, las nuevas y las viejas, del resto de la sociedad y de su compromiso con el contrato social que se instauró en el país a fines de los cuarenta y que necesita urgentemente una redefinición. La segunda interrogante se refiere a los sectores medios, columna vertebral histórica del orden social costarricense de la segunda mitad del siglo pasado, que se ven alejados tanto de las élites como de los sectores más postergados, cuestionándose así su función cohesionadora y articuladora. La tercera interrogante remite a los posibles procesos de institucionalización de la exclusión. La "dualización" de la sociedad implicaría el resquebrajamiento de la comunidad nacional y del contrato social que la sustenta. Dadas las transformaciones sociales en ciernes identificadas por la investigación, surge una pregunta crucial para el país: ¿es posible la redefinición del viejo contrato social de 1948 o la consecución de uno nuevo?

Fuente: Pérez, 2005.

desde el 2000. Esto significa que las condiciones generales para el grupo de población en el rango de ingreso definido deben experimentar mejoras que se traduzcan en un incremento de su ingreso per cápita, pues de lo contrario en el año 2005 algunos de ellos inevitablemente caerán en situación de pobreza (Sauma, 2005).

Así como los hogares no pobres incrementaron su vulnerabilidad a la pobreza, entre el 2003 y el 2004 los hogares pobres tuvieron mayores dificultades para superar esta condición (recuadro 2.7).

Aumenta la pobreza en el 2004

Desde 1994 el porcentaje de hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios, es decir, en condición de pobreza, se mostró estable en alrededor de un 20%, con variaciones que no superaban 1,5 puntos porcentuales hacia arriba o hacia abajo. Sin embargo, en el año 2004 se produjo un fuerte aumento en la incidencia de la pobreza, de 18,5% a 21,7%, incremento que merece especial atención tanto por su magnitud (3,2 puntos porcentuales), como por haber superado el límite de 21,5%, lo cual

resulta en un punto de quiebre con respecto a la estabilidad prevaleciente hasta ese año. La pobreza extrema también se incrementó en el año 2004, pasando de afectar a un 5,1% de los hogares en el 2003, a un 5,6%; esta cifra se considera baja dentro del rango de variación prevaleciente a partir de 1994 (entre 5,1% y 6,9% de los hogares).

Según la Encuesta de Hogares (INEC, 2003 y 2004), el número de hogares pobres pasó de 168.659 en el año 2003, a 208.680 en el 2004. Sin embargo, debe recordarse que algunos hogares

no suministran información de ingresos, por lo que no son considerados en estos totales. Por ello, al hacer los ajustes respectivos³⁴, la estimación para la totalidad del país arroja que, entre esos dos años, el número de hogares pobres aumentó de 195.306 a 234.005, es decir, un incremento de 38.700 hogares en condición de pobreza (6.436 en pobreza extrema) (Sauma, 2005). Es importante destacar que en el caso de la pobreza total, el número de hogares pobres en el 2004 es el más alto de todo el período considerado (1990-2004).

Por zona se produjo un aumento en la pobreza total, tanto en la urbana como en la rural, que pasaron de 15,4% y 23,1% respectivamente en el año 2003, a 18,9% y 26% en el 2004. El incremento es bastante elevado en ambas áreas, aunque mayor en la urbana (3,5 y 2,9 puntos porcentuales en cada caso). Además, las tasas de incidencia son las más altas desde 1994. Al igual que la situación a nivel nacional, entre 2003 y 2004 la pobreza extrema por zona muestra pequeñas variaciones, pero no son significativas (gráfico 2.12).

Según el INEC, en el 2004, del total de hogares en situación de pobreza el 52% eran urbanos y el 48% rurales (50,7% y 49,3% de las personas pobres, respectivamente), es decir que, a pesar de la mayor incidencia de la pobreza en el área rural, dada la distribución espacial de la población el número de hogares pobres en cada una de las áreas fue muy similar. Sin embargo, en este año se presentó un hecho relevante: por primera vez el porcentaje de hogares pobres urbanos superó al de los rurales. Como se ha destacado en informes anteriores, el Censo de Población del año 2000 sirvió para ajustar los factores de expansión de la Encuesta de Hogares, tanto en lo que respecta a la población total, como a su distribución espacial, principalmente entre áreas urbanas y rurales. Pese a que en la actualidad se presentan algunos problemas de subestimación en las áreas urbanas, lo cierto es que en los años comprendidos entre 2000 y 2003 el porcentaje de hogares pobres urbanos fue de 48,5%, 48,6%, 49,2% y 49,2% respectivamente, es decir, menos de

CUADRO 2.8

Vulnerabilidad a la pobreza de los hogares no pobres. 1990-2004

	Porcentaje de hogares pobres y vulnerables ^{a/}			Indicador de vulnerabilidad ^{b/}
	Ambos	Pobres	Vulnerables	
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
2004	34,2	21,7	12,5	0,803

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; los aumentos en él reflejan aumentos en la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares de referencia (vulnerables).

Fuente: Sauma, 2005 a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

RECUADRO 2.7

Crecen las dificultades de los hogares para salir de la pobreza entre el 2003 y el 2004

Una forma de profundizar en el fenómeno de la pobreza y su dinámica es el denominado estudio de panel, que básicamente consiste en analizar la información de las viviendas visitadas por varios años para la realización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC, tratando de determinar la magnitud de los movimientos de los hogares pobres que pasan a no pobres y viceversa, así como sus características. En el 2004, el Décimo Informe presentó el resultado de la primera investigación de este tipo hecha en el país, que contempló el período 2000-2002 (Slon y Zúñiga, 2004). Con el fin de dar continuidad a este trabajo se actualizó la información del 2002 al 2004. El panel consta de 1.759 hogares con ingreso conocido, que están presentes en cada uno de los tres años del período bajo análisis. Esta cantidad (1.759) representa el 18,8% del total de hogares con ingreso conocido incluidos en la muestra de la EHPM para el 2002, que es el año en que inicia el panel³³.

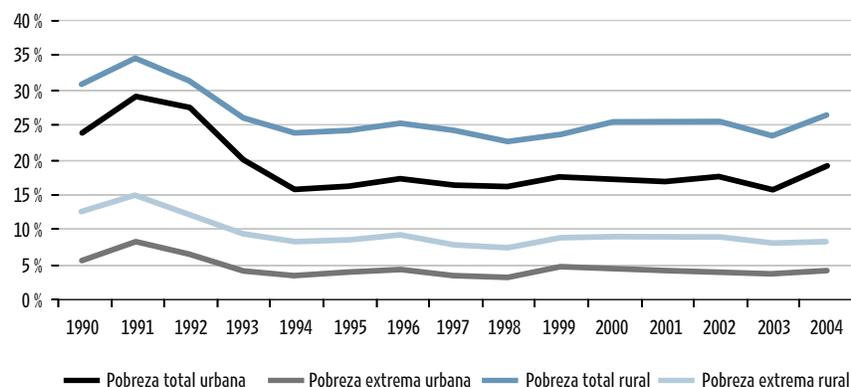
Los principales hallazgos del estudio señalan que el 65,3% de los hogares fue no pobre en los tres años del período 2002-

2004, mientras que el restante 34,7% fue pobre al menos en una oportunidad. Para el período 2000-2002 se había encontrado que estas proporciones se ubicaban en 63,0% y 37,0%, respectivamente. Por otra parte, en 2002-2004 los hogares pobres crónicos representaron un 8,0% del total (8,8% en el período 2000-2002). En la transición 2002-2003 la tasa de salida de la pobreza se incrementó considerablemente (45,87% frente a 40,31% y 43,36% en transiciones anteriores), mientras que la tasa de entrada a la pobreza bajó a 9,52% luego de haberse mantenido en 12,1% en las dos transiciones anteriores. Estos resultados concuerdan con la reducción de la incidencia de la pobreza que se experimentó en el año 2003 (18,5% frente a 20,6% en el 2002). En la transición 2003-2004 la tasa de salida de la pobreza se redujo a 37,87% (costó mucho más salir de la pobreza que en cualquiera de los años previos) en tanto que la tasa de entrada volvió al valor observado de cerca del 12%, lo cual coincide con el incremento en la incidencia (21,7% en el 2004 frente a 18,5% en el 2003).

Fuente: Slon y Zúñiga, 2005.

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza en los hogares, según zona



Fuente: Encuestas de Hogares del INEC.

la mitad; no obstante, este porcentaje aumentó hasta 52% en el 2004, debido al mayor incremento en la tasa de incidencia de la pobreza en esta zona.

Las diferencias por zona son más marcadas en el caso de la pobreza extrema. Del total de hogares en esa situación en el año 2004, el 43,1% eran urbanos y el 56,9% rurales, relación que aumenta a 41,3% y 58,7% cuando se considera la cantidad de personas en pobreza extrema, situación que se relaciona con el hecho de que los hogares rurales son, en promedio, más numerosos que los urbanos.

El aumento de la pobreza en el 2004 está asociado a varios factores. Como se ha indicado en las diferentes entregas del *Informe Estado de la Nación*, en términos generales, las reducciones significativas en la incidencia de la pobreza están vinculadas con tasas de crecimiento del PIB por encima del crecimiento poblacional, siempre y cuando se traduzcan en aumentos en el empleo y en los ingresos laborales reales (salarios y otros ingresos laborales), así como en reducciones en el desempleo. Pero también es necesario que en buena medida los empleos que se generen sean de alta productividad (o sea, formales no agropecuarios y modernos agropecuarios). Se ha determinado además que parte del aumento en los ingresos per cápita de los hogares en términos reales se explica por la reducción en la relación de dependencia

económica (número de dependientes por cada activo), factor que ocupa el segundo lugar en importancia, después del aumento en los ingresos laborales por ocupado (Proyecto Estado de la Nación, 2000).

En el año 2004 el PIB total creció un 4,2%, que equivale a 2,3% en términos per cápita. Este crecimiento puede considerarse satisfactorio en el marco de las tasas de incremento promedio del PIB desde inicios de la década de los noventa. Sin embargo, como se ha venido resaltando en los últimos Informes, el aumento en la producción generada por los denominados regímenes especiales (zona franca y maquila) ha desligado las tasas de crecimiento del PIB y del ingreso nacional, debido a que una buena parte del pago a factores que se realiza en esos regímenes no forma parte del ingreso nacional, pues son pagos a los inversionistas extranjeros que se establecieron en el país (especialmente utilidades). Esta situación se refleja en una menor tasa de crecimiento del ingreso nacional, que en el año bajo estudio apenas alcanzó un 0,7% en términos per cápita. Por su parte, el gasto de consumo final de los hogares, expresado en términos per cápita, aumentó en 1,1% y el ingreso promedio de los hogares cayó en términos reales en -7,4% en el 2004 respecto del 2003, lo que implica un -6% en términos per cápita. Este resultado es consistente con el comportamiento de

los salarios mínimos reales, que también muestran una caída en términos reales. El empleo, por su parte, tuvo un crecimiento muy reducido, de poco más de 13.000 puestos, lo que significa un 0,8%; pese a ello, la tasa de desempleo abierto no aumentó, sino que más bien registró una pequeña disminución, de -0,2 puntos porcentuales. Este último resultado que fue posible gracias a que la tasa neta de participación se redujo de 55,5% en el 2003 a 54,4% en el 2004. Además, como se analiza en el capítulo 3, la mayor parte de los empleos generados fueron formales no agropecuarios, es decir, de más alta productividad.

En términos generales, los resultados antes reseñados apuntarían hacia una leve disminución de la pobreza: hubo un pequeño crecimiento de la producción, del empleo y del consumo, y una leve reducción en la desigualdad en la distribución. No obstante, la pobreza aumentó. Esta situación se vio favorecida por una condición particular: tal como se indicó en el Décimo Informe, la reducción en la pobreza registrada en el año 2003 se explica por el hecho de que mientras el índice de precios al consumidor general (IPC) aumentó en 9,5% entre julio de 2002 y julio de 2003, en el mismo período el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), que define las líneas de pobreza, apenas se incrementó en 6,6% (6,7% la urbana y 6,4% la rural), lo que implica que en términos de poder adquisitivo de la CBA el aumento en los ingresos promedio de los hogares fue mayor que cuando se mide con respecto al IPC. El Informe destacó en aquel momento que esa fue una situación coyuntural, y que probablemente revertiría, por lo que la fuerte reducción de la pobreza en el 2003 no era sostenible. El tiempo confirmó esa apreciación. Entre julio de 2003 y julio de 2004 el IPC general se incrementó en 12,4%, mientras el costo de la CBA aumentó en 17,2% (16,3% la urbana y 18,1% la rural), con lo cual se amplió aún más la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos del hogar, esta vez en términos de CBA (véase el Apéndice Metodológico, al final del Informe, para más detalles sobre la

discusión en torno a las mediciones de inflación y pobreza).

En conclusión, la caída en los ingresos reales de los hogares es el factor que determina el aumento en la incidencia de la pobreza en el año 2004 con respecto al 2003, situación que se vio magnificada por el incremento en los precios de los artículos que conforman la CBA, y que recuperaron el rezago mostrado el año anterior frente al resto de los artículos de consumo (Sauma, 2005).

También crece la intensidad de la pobreza

Además de la incidencia de la pobreza, es decir, el porcentaje de hogares (y personas) que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, este capítulo da seguimiento a la intensidad o brecha de pobreza y su severidad³⁵. A nivel nacional, el fuerte aumento en la incidencia de la pobreza en el 2004 fue acompañado por un incremento también de elevada magnitud en la brecha o intensidad de la pobreza (es decir, en ese año los pobres fueron más pobres que el año anterior), y por un aumento menor en la severidad

de la pobreza (es decir, además aumentó la pobreza de los más pobres) (gráfico 2.13) (Sauma, 2005).

Brechas en la incidencia de la pobreza por regiones

La situación general de la pobreza en las regiones en el 2004 fue similar a la prevaleciente en los últimos años. Tanto en el caso de la pobreza total como en el de la pobreza extrema, la región Brunca es la que muestra mayores incidencias, seguida por la Chorotega. En el otro extremo, con menores tasas de incidencia, se ubica la región Central. En el medio se encuentran las demás regiones, que en orden creciente de incidencia son: Huetar Atlántica, Pacífico Central y Huetar Norte.

No obstante la menor incidencia de la pobreza en la región Central, por ser una zona altamente poblada resulta que en el año 2004 residían en ella un 49,9% del total de hogares pobres y un 40,9% de los hogares en pobreza extrema (INEC, 2004). Las variaciones por regiones en la incidencia de la pobreza total y extrema entre los años 2003 y 2004 muestran que, con excepción de la Pacífico Central en el caso de la pobreza total y de la Huetar Atlántica

y la Chorotega en el caso de la pobreza extrema, la pobreza aumentó en todas ellas en el año aquí analizado (Sauma, 2005).

El caso más sobresaliente, sin embargo, es el de la pobreza total en la región Brunca, que aumentó 6,8 puntos porcentuales, al pasar de una incidencia de 33,6% en el 2003, a 40,4% en el 2004. En el cuadro 2.9 se presentan algunas de las principales variables que inciden en la pobreza, a nivel regional. En la tercera parte de este capítulo se ofrece un análisis en detalle de lo acontecido en la región Brunca.

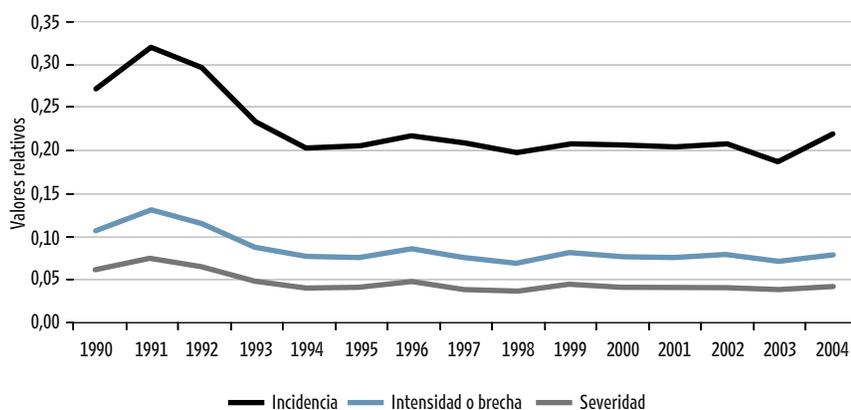
36% de los hogares son pobres, según medición integrada de la pobreza

En ediciones anteriores este Informe ha insistido en la importancia de medir la pobreza utilizando distintos métodos, no solo el de insuficiencia de ingresos. Una de esas formas es la medición integrada de pobreza (MIP), que combina las estimaciones por insuficiencia de ingresos con la medición por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Según esta aproximación, los hogares pueden ser pobres solo por insuficiencia de ingresos, situación que se denomina de pobreza reciente o coyuntural, únicamente por NBI, situación que se denomina de pobreza estructural (recuadro 2.8), o por ambos métodos, caso en el que se estaría ante una situación de pobreza crónica. Las estimaciones que se presentan seguidamente se refieren a los años 2000 y 2004.

En el 2004 era pobre por alguno de los métodos un 36,2% de los hogares, cifra menor que la del año 2000, cuando esta situación afectaba a un 37,7% de los hogares. No obstante ese resultado favorable, el porcentaje de hogares en situación de pobreza por ambos métodos aumentó levemente, de 10,4% a 11%. La incidencia de la pobreza es bastante mayor en el área rural que en la urbana, ya que mientras en la primera casi la mitad de los hogares es pobre por alguno de los métodos, en la urbana solamente se encuentra en esa situación alrededor de un 30% de los hogares. La principal diferencia en la situación por áreas la hace la medición referente

GRAFICO 2.13

Incidencia^{a/}, intensidad^{b/} y severidad^{c/} de la pobreza total en los hogares



a/ Proporción de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza.

b/ Refleja qué tan pobres son los pobres y se estima relativizando las diferencias entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza.

c/ Refleja desigualdades entre los pobres y se estima de manera similar a la intensidad, pero da mayor ponderación a los hogares más pobres.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

CUADRO 2.9

Algunas variables que inciden sobre la pobreza, por regiones. 2004

(cifras absolutas y porcentajes)

Variable y año	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Hogares con ingreso conocido						
Miembros por hogar	3,8	3,8	3,7	3,9	3,7	4,0
Ocupados por hogar	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5
Tasa de desempleo abierto	6,4	6,7	6,7	5,5	5,5	5,0
Hogares con jefatura femenina (porcentaje)	28,0	24,0	25,5	28,0	22,4	17,0
Relación de dependencia demográfica ^{a/}	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Relación de dependencia económica ^{b/}	1,5	1,6	1,4	1,8	1,6	1,6
Horas semanales en ocupación principal	45,1	42,8	45,8	42,8	48,1	46,4
Escolaridad en la población de 15 años y más	8,6	7,0	6,7	6,3	6,4	6,1
Ingreso promedio hogar ^{c/}	110.061	65.859	68.260	53.580	62.627	71.024
Ingreso per cápita hogar ^{c/}	28.990	17.124	18.319	13.890	16.833	17.925
Toda la población						
Tasa bruta de participación	44,3	38,9	41,6	35,8	39,0	40,0
Total ocupados	1.108.842	115.650	84.707	108.099	151.045	85.536
Tasa de desempleo abierto	6,6	7,6	7,1	5,8	6,0	5,1

a/ Relación entre menores de 15 años y mayores de 64 con respecto a la población de 15 a 64 años.

b/ Relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo.

c/ En colones de enero de 1995.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de datos de la Encuesta de Hogares del INEC.

a NBI, pues aunque en el área rural es mayor la incidencia de la pobreza tanto como insuficiencia de ingresos como por NBI, la proporción en este último caso es bastante mayor (Sauma, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA Y DESIGUALDAD

Véase Sauma, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

Tema especial: se duplican asentamientos precarios en la GAM

De los datos reseñados sobre el comportamiento de la pobreza en el 2004, dos aspectos llaman la atención: por un lado, el hecho de que por primera vez en ese año el porcentaje de hogares pobres urbanos superó al de los rurales y, por otro, que cuando se analiza la pobreza por el método de NBI la vivienda sigue siendo la necesidad que muestra mayor insatisfacción, especialmente en lo que

respecta a la calidad de la vivienda, que inclusive aumentó entre 2000 y 2004. Un problema que confirma e ilustra estos dos resultados es la evolución de los asentamientos en precario de la Gran Área Metropolitana (GAM), cuyas características reflejan la sumatoria de pobreza y exclusión social en todas sus facetas.

El Décimo Informe concluyó que hay segregación residencial en la GAM y que, a diferencia de otros países donde la pertenencia étnica es el factor determinante de segregación, en la principal aglomeración urbana de Costa Rica ésta tiene una raíz económica: la pobreza -y la riqueza- son sus determinantes principales. Señaló además que este problema se localiza con más fuerza en el Área Metropolitana de San José (AMSJ) y que en once importantes concentraciones de pobreza estudiadas hay densidades brutas cercanas a doscientas personas por hectárea y

una fuerte incidencia de necesidades básicas insatisfechas, especialmente de albergue. Se planteó también que, aunque era necesario profundizar la investigación, existía evidencia preliminar de que las políticas públicas, tanto por sus acciones como por sus omisiones, han contribuido a la segregación social: los proyectos de vivienda para los más pobres han atraído nuevos asentamientos en precario en sus cercanías.

En esta undécima edición se desarrolló una investigación especial para valorar la incidencia de las políticas de vivienda en la evolución de los asentamientos en precario en la GAM, que si bien no coinciden uno a uno con las once concentraciones de pobreza antes mencionadas, sí están claramente relacionados. La principal conclusión de este trabajo, ya reseñada en una sección anterior (“Acceso a vivienda digna”), es que la falta de una política estatal coherente, planificada y comprometida, ha llevado a que en menos de dos décadas los asentamientos en precario de la GAM se duplicaran.

Un análisis en profundidad sobre la evolución de los asentamientos en precario de la GAM en tres períodos recientes: 1987-1991, 1991-2002 y 2002-2004, indica que entre 1987 y el 2004 la tasa de crecimiento de la población que habita en asentamientos en precario se duplicó, al pasar de 3,2% entre 1987 y 1991, a 6,7% entre 2002 y 2004 (cuadro 2.10). En términos de familias se pasó de 13.841 en 1987 a 32.797 en el 2004³⁶. Si se comparan estas tasas de crecimiento de la población en precario con las de la población total de la GAM en los mismos períodos, destaca una importante diferencia entre ambas poblaciones. En los primeros dos períodos, la tasa de crecimiento de la población en precario mantuvo una relación 1,6 veces mayor que la de la población total. Sin embargo, en el tercer período, esa relación fue 2,3 veces mayor.

El mapa 2.1 muestra la evolución de los asentamientos en precario de la GAM entre 1991 y 2002, período en el que no solo aumentó el número de asentamientos en precario, sino también la cantidad de familias que vivían en ellos. El patrón de expansión de

RECUADRO 2.8

La pobreza medida según necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El *Informe Estado de la Nación* ha venido analizando la pobreza según el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), con estimaciones basadas en información de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y el Censo de Población del año 2000. Esto ha implicado diferencias en los resultados, tanto por las distintas fuentes utilizadas, como por las necesidades y los criterios de insatisfacción considerados. Es importante destacar que las mediciones obtenidas por ese método son muy sensibles a las variaciones en las definiciones empleadas, por lo que se debe tener cautela con las comparaciones.

Con el objetivo de dar seguimiento a la situación en el corto plazo, se realizó una actualización de las estimaciones publicadas en el Séptimo Informe, usando las EHPM de 2000 y 2004 y las necesidades y los criterios de insatisfacción considerados en un trabajo anterior (Sauma, 2001). Es importante destacar que la presente estimación no incluye la "capacidad de consumo", pues esta dimensión trata de aproximar la pobreza por insuficiencia de ingresos o consumo, en aquellos casos en que no se dispone directamente de esta información. Como ese no es el caso en los años de referencia, esa dimensión no se incorporó aquí, sino en la medición integrada de la pobreza,

que toma en cuenta tanto las NBI como la insuficiencia de ingresos.

Las necesidades básicas medidas son: vivienda, servicios básicos, educación y salud. Un hogar se considera pobre si tiene al menos una necesidad insatisfecha. Los resultados obtenidos muestran que entre los años 2000 y 2004 hubo una pequeña reducción en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, que pasó de 26,7% a 25,5%. Tal como cabría esperar, no hay grandes variaciones, pues cambios importantes en la pobreza medida de esta forma generalmente requieren fuertes inversiones públicas o la ejecución de políticas de aumento de cobertura que, con excepción de la educación, no se dieron en Costa Rica en el período estudiado. Por áreas, la incidencia es mayor en la rural, donde más de uno de cada tres hogares muestra alguna insatisfacción (alrededor del 35%), frente a cerca de un 20% en el área urbana. Al considerar cada una de las necesidades, vivienda sigue siendo la de mayor insatisfacción, sobre todo en calidad de la vivienda, que incluso aumentó entre 2000 y 2004. En segundo lugar se encuentra salud, también con un notable aumento. En las demás áreas se han dado reducciones en los porcentajes de insatisfacción, especialmente en agua potable y acceso a la educación.

Fuente: Sauma, 2005.

los precarios varió significativamente con respecto al período anterior. Entre 1987 y 1991 los precarios aparecían en los bordes del área más urbana de la GAM, en los límites de las ciudades de Alajuela, Cartago o Heredia. En San José se ocupaban tierras en medio del conglomerado urbano, pero en los espacios aún no consolidados; los asentamientos precarios se ubicaban en terrenos relativamente adecuados para el crecimiento urbano: planos, lejos de cañones de ríos e incluso con algún acceso a servicios básicos (aguas, electricidad, transporte). Este patrón de expansión se modificó en el período siguiente (1991-2002) con un aumento significativo de precarios en las afueras del AMSJ. Al acabarse las propiedades proclives a invasión en las zonas más urbanas, la tendencia generalizada fue la de invadir terrenos con menos aptitud para el desarrollo urbanístico, en áreas de más difícil acceso y con servicios básicos más limitados (FUPROVI, 2005). Cuando se calcula la cantidad de precarios que desaparecen entre los períodos contra los asentamientos que aparecen y permanecen la relación es negativa, es decir, en aquellas zonas donde se erradican precarios (sea por un proyecto de solución de vivienda, desalojo o traslado) tienden a generarse a su alrededor uno o varios asentamientos nuevos. Ejemplos claros de esto se dan en Los Diques de Cartago, Patarrá de Desamparados, Tirrases de Curridabat, Pavas en la Uruca, San Francisco de Heredia y Goicoechea.

Los registros administrativos del MIVAH sobre la situación de los servicios en los precarios indican que, en general, los asentamientos tienen caminos de tierra o tierra-lastre, así como acceso a servicios básicos de electricidad y agua. La debilidad más fuerte se detecta en higiene, pues la carencia de servicios sanitarios, cloacas y plantas de tratamiento es muy alta. Dos datos relevantes en este contexto señalan que, por un lado, la mayoría de los asentamientos obtiene electricidad por medio de conexiones ilegales y, por otro, que en la mayor parte de los precarios se disponen las aguas servidas en letrinas o combinación de

CUADRO 2.10

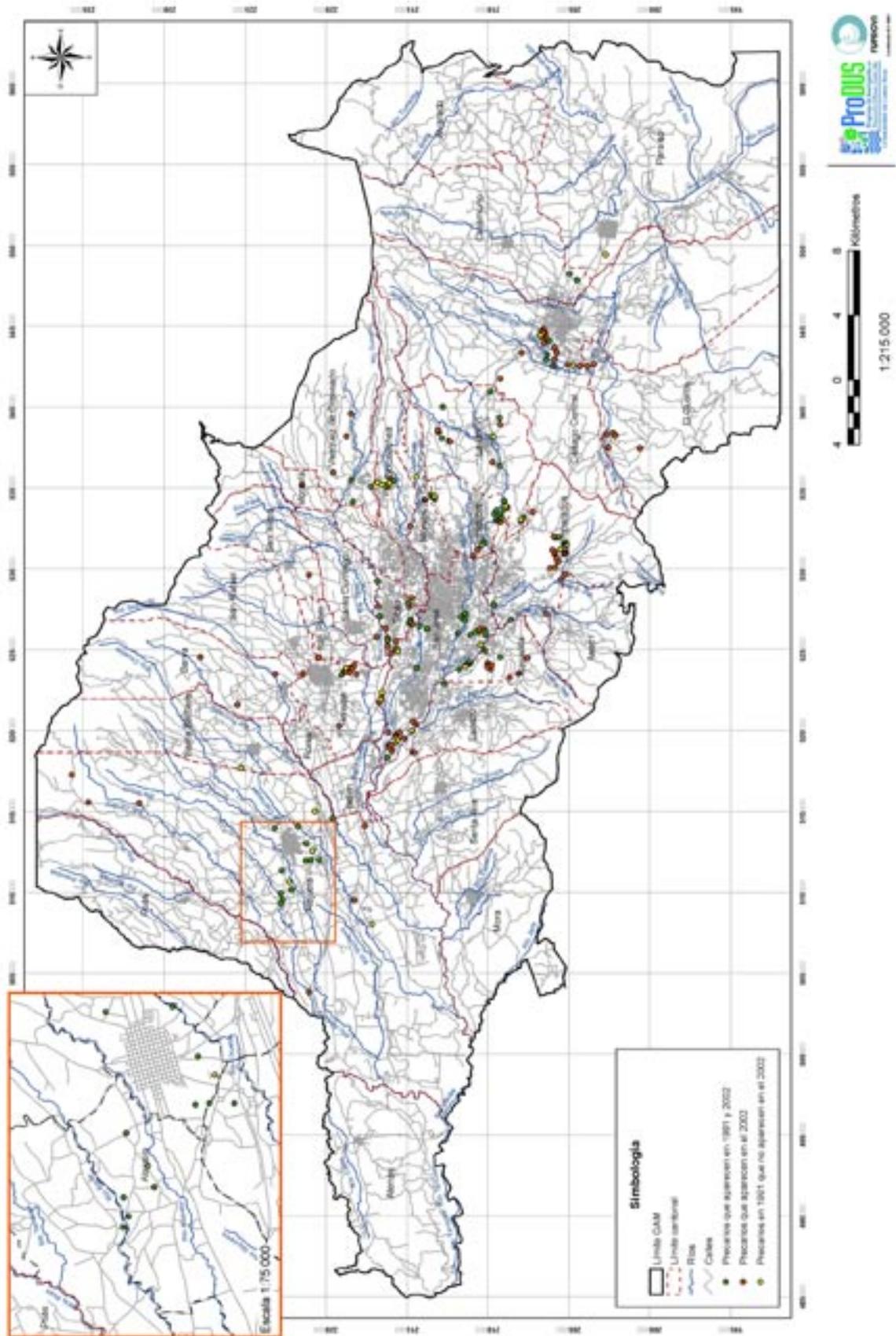
GAM: crecimiento de las familias en los asentamientos en precario

	1987-1991	1991-2002	2002-2004
Tasa de crecimiento de la población en precario	3,2	4,5	6,7
Total de familias que dejaron de vivir en el precario	2.331	3.002	1.721
Promedio de familias que dejaron e vivir en el precario por año	583	273	861
Total de familias nuevas en precario	4.176	13.348	5.963
Promedio de familias nuevas en precario al año	1.044	1.213	2.982

Fuente: FUPROVI, con datos del MIVAH.

MAPA 2.1

GAM: patrón de expansión de los asentamientos en precario entre 1991 y 2002



Fuente: ProDUS a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional, el INEC y el MIVAH, 1991 y 2002.

otro sistema con letrina (80% Pavas, 89% Desamparados y 18% Tirrases), lo que expone a la población a graves problemas de salud.

En materia de accesibilidad, determinada por la cercanía a las rutas de autobuses, el análisis revela que la gran mayoría de los asentamientos cuenta con buena accesibilidad (casi dos cuartas partes tienen una ruta de bus a menos de doscientos metros del borde del precario). Sin embargo, en los precarios de zonas rurales de la GAM la accesibilidad es bastante limitada, no solo en la distancia de las rutas de buses, sino en la misma frecuencia de estos, pues en estas zonas lo usual es que las unidades de transporte público no más de cinco veces al día (PRODUS, 2005).

Para determinar las características socioeconómicas de esta población se recurrió a la información del Censo 2000, con base en la cual se identificaron los segmentos censales con presencia de este tipo de asentamientos, a fin de compararlos con los distritos donde se localizan, así como con los promedios generales de la GAM (los pormenores técnicos de este ejercicio se presentan en el Apéndice Metodológico). Los resultados confirman las condiciones de desventaja social que viven los habitantes de los asentamientos en precario y la urgencia de su atención. Entre las principales características destacan las siguientes:

- Hay un predominio de población joven menor de 12 años (35%), mayor que en el promedio de los distritos donde está localizado el asentamiento y que en la GAM en general (alrededor del 25%).
- La dependencia demográfica (población de 15 años o menos y mayor de 65 años) ronda el 45%, mientras que en los distritos con presencia de precarios el valor es de aproximadamente el 38% de la población y en la GAM el 35%.
- En los segmentos censales con precarios, los menores de 18 años que deberían estar estudiando y no lo hacen alcanzan una proporción del

23%. Esta situación es especialmente notable en los grupos que podrían considerarse fuera de la zona urbana, como el precario de Cristo Rey, en San Nicolás de Cartago (32%) o el barrio La Esperanza, en San Isidro de Alajuela (39%).

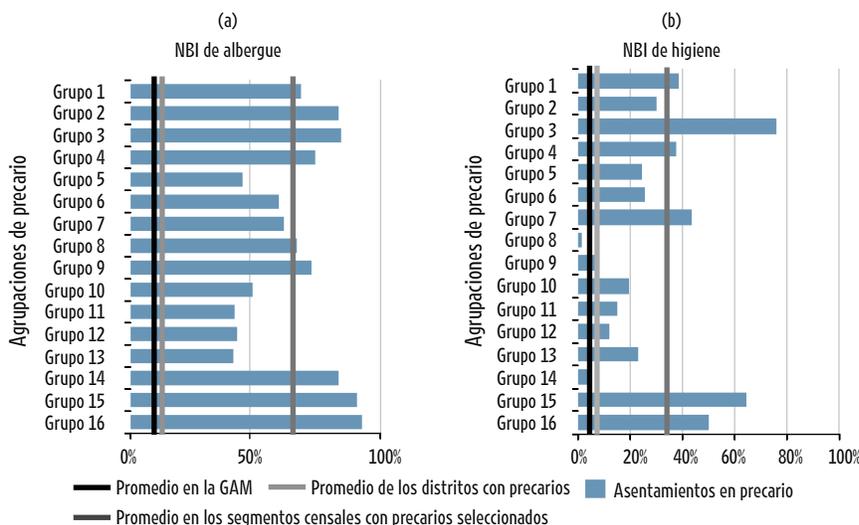
- Solo el 7% de la población mayor de 18 años tiene un grado académico igual o mayor a la secundaria completa, mientras en los distritos el porcentaje es del 26% y para la GAM del 33,9%.
- La tasa de analfabetismo es muy alta (12%) comparada con los distritos en los que hay precarios (4%) y con la GAM (2,6%). Aquí sobresale el grupo de precarios Bellavista / Metrópolis 1-Precario Tarzán/ Unidos Pro Vivienda, pues tiene una tasa de analfabetismo casi 7 veces superior al promedio de la GAM.
- La tasa de desempleo de la población de los precarios (7,2%) es muy superior a la de los distritos (3,9%) y a la de la GAM (3,6%).
- En los distritos donde existen precarios, la mayoría de los jefes de hogar

se desempeñan como operadores de maquinaria (14%), en ocupaciones de “actividades de asociaciones no contempladas previamente” (12%) y en comercio al por menor (14%). Pero si se consideran los datos solo para los precarios, hay una concentración de casi la mitad de los jefes de hogar en actividades de servicios clasificadas como de poca calificación de la mano de obra y trabajo mayoritariamente temporal.

- En cuanto a NBI (gráfico 2.14), el análisis muestra grandes carencias en los hogares de los segmentos censales con precarios: 3 veces más en relación con el promedio de los distritos respectivos y 2,3 veces con respecto al promedio de la GAM. Las brechas más importantes se dan en las NBI de higiene (con valores de hasta 16 veces el valor promedio de la GAM) y en las de albergue (con proporciones hasta 8 veces mayores que el promedio de la GAM).
- Al seleccionar tres bienes como indicadores socioeconómicos indirectos (horno de microondas, microcomputadora y automóvil) se observan brechas significativas. En cuanto a

GRAFICO 2.14

GAM: NBI en los asentamientos en precario según agrupaciones^{a/}. Censo 2000



a/ Para el detalle de los precarios que se incluye en cada grupo véase FUPROVI, 2005.

Fuente: ProDUS, a partir de información del Censo 2000 del INEC y MIVAH, 2002.

horno de microondas, en promedio en los segmentos censales seleccionados este artefacto está en el 9,4% de los hogares, en tanto que el promedio es de un 42% de las viviendas en los distritos con precarios y de 54% en la GAM. Las microcomputadoras están presentes en el 1,5% de las viviendas de los segmentos censales seleccionados, casi 13 veces menos que en los distritos con precarios y 14 veces menos que el promedio en la GAM. Con respecto a la tenencia de automóvil, solo el 5,4% de los hogares dice contar con este medio de transporte, contra un promedio de 31% en los distritos con asentamientos precarios y 35% en la GAM (FUPROVI, 2005).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ASENTAMIENTOS EN PRECARIO

Véase FUPROVI, 2005 en el sitio
www.estadonacion.or.cr

Manifestaciones espaciales de las brechas de equidad

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta desigualdades territoriales importantes, asociadas a factores como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera como se ejecutan las políticas y se asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se desarrollan y la disponibilidad de recursos naturales y su uso. Este desarrollo desigual, lejos de haberse superado, no solo se mantiene sino que en algunos casos tiende a profundizarse, especialmente en regiones que parecen estarse quedando rezagadas, como es el caso de la Brunca. Con el fin de alertar al país sobre la necesidad urgente de atender las manifestaciones espaciales de las brechas de equidad, en este apartado se analizan dos temas relevantes. El primero de ellos es la distribución regional de la pobreza, con énfasis en la región Brunca y los elementos que podrían explicar lo que está sucediendo al interior de ella. El segundo tema concierne a las principales ciudades intermedias y su situación frente a la GAM; asimismo, se replica el análisis de segregación socioeconómica realizado

en el Décimo Informe para el caso de la GAM, esta vez con el objetivo de determinar si existe o no evidencia de segregación socioeconómica en las principales capitales regionales del país.

Pobreza, desigualdad y polarización social en áreas pequeñas

Un estudio reciente calculó indicadores de pobreza, desigualdad del ingreso y polarización social a nivel de regiones, cantones y distritos en el país (Carmona et al, 2005). Los resultados obtenidos a partir de la metodología desarrollada por Elbers et al (2000 y 2003) son precisos y confiables hasta el nivel de distritos, e incluso pueden ser comparados con aplicaciones para otros países (los detalles técnicos se incluyen en el Apéndice Metodológico). Los hallazgos permiten profundizar en las formas que adquiere la exclusión social en las distintas regiones y al interior de ellas, y obtener conclusiones relevantes para el diseño de políticas públicas de combate a la pobreza.

La pobreza se concentra en las áreas fronterizas y peninsulares

Las áreas con mayor proporción de población pobre se concentran fundamentalmente en las zonas limítrofes de Costa Rica, y se acentúan en las regiones Brunca y Chorotega, donde el 50% y el 46,5% de las personas, respectivamente, viven en condiciones de pobreza (21% y 21,5% en extrema pobreza). Estos

resultados son consistentes con el indicador de necesidades básicas insatisfechas calculado a partir del Censo por Méndez y Trejos (2004). Dichas regiones presentan niveles similares en los indicadores de brecha y severidad de la pobreza, los más altos del país. La incidencia de la pobreza está fuertemente asociada a zonas rurales y en muchos casos refleja la crisis de precios que han experimentado productos agrícolas como el café, los granos básicos y el banano, afectando a las regiones Chorotega, Huetar Norte, Atlántica y Brunca.

Las regiones Brunca y Chorotega se distinguen además por mostrar los mayores niveles de desigualdad, que se presentan al estimar tanto el coeficiente de Gini como el índice de polarización (cuadro 2.11). Contar con esta información a nivel desagregado es importante para la asignación de recursos de combate a la pobreza, ya que se debe distinguir entre las áreas pobres equitativas y las inequitativas. Por ejemplo, la asignación de recursos debe ser celosa de la población objetivo en la vertiente del Pacífico, por ser esta una de las zonas más inequitativas del país.

Cuando se estudia el número de personas pobres, la distribución de las áreas que requieren atención prioritaria cambia con respecto al criterio de proporción de población pobre en cada área. Por ejemplo, algunos distritos de la región Central toman importancia y aparecen con una alta prioridad; tal es el caso de Pavas, Patarrá y San Felipe

CUADRO 2.11

Índices de desigualdad y polarización según región de planificación. 2001

Región	Coefficiente de Gini	Desviación media del logaritmo del ingreso ^{a/}	Índice de entropía ^{b/}	Índice de polarización ^{c/}
Central	0,463	0,376	0,561	0,451
Huetar Atlántica	0,431	0,334	0,446	0,392
Pacífico Central	0,481	0,420	0,673	0,445
Huetar Norte	0,490	0,427	0,815	0,458
Chorotega	0,513	0,488	0,748	0,522
Brunca	0,494	0,435	0,680	0,492

a/ Mide la desigualdad en el estrato bajo de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.

b/ Mide la desigualdad en el estrato alto de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.

c/ Mide el grado en que la población se separa en dos grupos, según su ingreso. Es un indicador que determina la existencia de una clase intermedia en la distribución del ingreso. Su rango varía entre 0 y 1, donde 1 representa el mayor nivel de polarización.

Fuente: Carmona et al, 2005.

de Alajuelita (mapa 2.2), donde la pobreza es tan seria como en las zonas indígenas, las zonas bananeras o algunos distritos de las regiones Brunca y Chorotega, que cuentan también con el mayor número de personas pobres. Por el contrario, ciertos distritos con una proporción alta de pobreza, aparecen ahora en los últimos lugares de ordenamiento a nivel nacional según el número de pobres. Esto se debe a que estos distritos tienen una cantidad de habitantes muy reducida; así, localidades como Varablanca de Heredia, Zapote de Alfaro Ruiz y Jardín de Dota, con poblaciones inferiores a 750 personas por distrito, registran pequeños números de personas en estado de pobreza en relación con otros distritos, a pesar de que muestran porcentajes de pobreza superiores al 29%.

Una vez proyectado el ingreso de los hogares se pueden calcular varios indicadores típicos para el estudio de la pobreza, como la brecha (que permite cuantificar los requerimientos económicos para sacar a los pobres de su condición) y la severidad de la pobreza (que permite identificar entre dos regiones con igual proporción de personas pobres, la que se encuentra en condiciones más críticas). A partir de estos indicadores, es posible elaborar ordenamientos de prioridad en cuanto a atención de la pobreza (a mayor posición, mayor prioridad). Al contrastar las posiciones en los *ranking* de prioridad según el índice de incidencia y el de severidad se observa, en general, que cuando se considera la severidad de la pobreza en lugar de la incidencia, la prioridad de atención disminuye en los distritos del área central del país y aumenta en la periferia (vertiente del Caribe, Pacífico y Zona Norte). En términos de política esta observación es importante, pues señala la presencia de distritos con niveles altos de severidad que no serán prioridad si solo se considera el indicador, corrientemente utilizado, de incidencia de la pobreza (Carmona et al, 2005).

Región Brunca: un ejemplo de desarrollo desigual

En el 2004, el caso más sobresaliente en el país en materia de pobreza fue el

de la región Brunca, donde este fenómeno experimentó un aumento de 6,8 puntos porcentuales, al pasar de una incidencia de 33,6% en el 2003, a 40,4% en el 2004. El ingreso promedio de los hogares se redujo en -17,2% en términos reales, cifra que con excepción de la Chorotega es más del doble de la caída mostrada por las demás regiones. En términos per cápita, la disminución del ingreso real es de -13,3% para los residentes de esta área (en hogares con ingreso conocido), igualmente muy superior a la cifra registrada en las otras unidades de planificación. Las regiones Brunca y Huetar Norte son las únicas que presentan reducciones en la población ocupada entre los años 2003 y 2004, pero mientras la segunda reporta un aumento en la tasa de desempleo abierto, la primera más bien muestra una fuerte disminución, de 7,3% a 5,8%. El que no crezca el desempleo se explica en parte porque la tasa bruta de participación en esta región muestra un severo descenso, de 38,2% a 35,8%.

Los resultados en la región Brunca pueden verse afectados por situaciones particulares, entre las cuales destacan los grandes flujos de emigración, sobre todo hacia fuera del país, que explicarían el aumento en la jefatura femenina (de 25,7% a 28% entre 2003 y 2004), la menor tasa de participación y el menor desempleo (a pesar de la caída en el

empleo). Un dato que apunta hacia la comprobación de esta hipótesis es que entre 2003 y 2004 se redujo el número de habitantes de esta región con edades entre 20 y 39 años. Este hecho es especialmente marcado en el grupo de población entre 30 y 39 años y, dentro de este, se observa una mayor disminución de hombres que de mujeres.

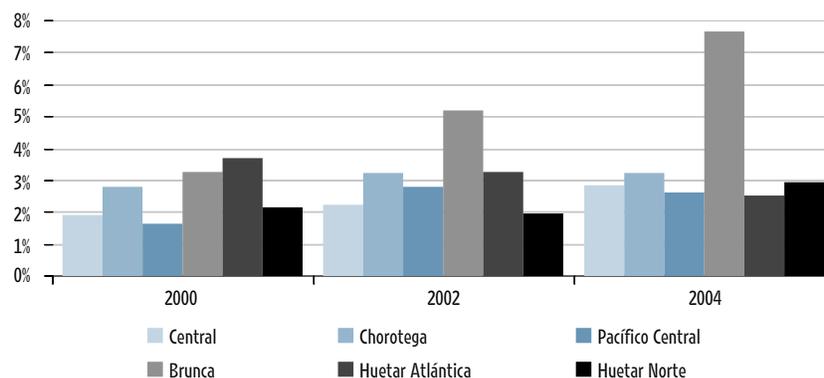
Según el Censo 2000, la región Brunca empezó a mostrar saldos migratorios negativos en el período intercensal. Los datos de la Encuesta de Hogares revelan una profundización de este proceso, determinado por el incremento de la emigración a partir de 1998. La población que migra corresponde mayoritariamente a hombres entre los 18 y los 59 años, con una escolaridad promedio de siete años.

El incremento en los flujos migratorios está claramente asociado a la necesidad de generar recursos económicos, dadas las deterioradas condiciones del mercado de trabajo. La información de la Encuesta de Hogares indica que las transferencias de dinero que reciben los hogares de la región Brunca no solo han aumentado, sino que muestran el mayor crecimiento en comparación con las demás regiones del país (gráfico 2.15).

Una encuesta realizada en once distritos del cantón de Pérez Zeledón permitió entrevistar a 247 familiares de personas que emigraron a Estados Unidos. De este modo se logró delinear

GRAFICO 2.15

Porcentaje que representan otras transferencias^{a/} en el ingreso total del hogar, según región

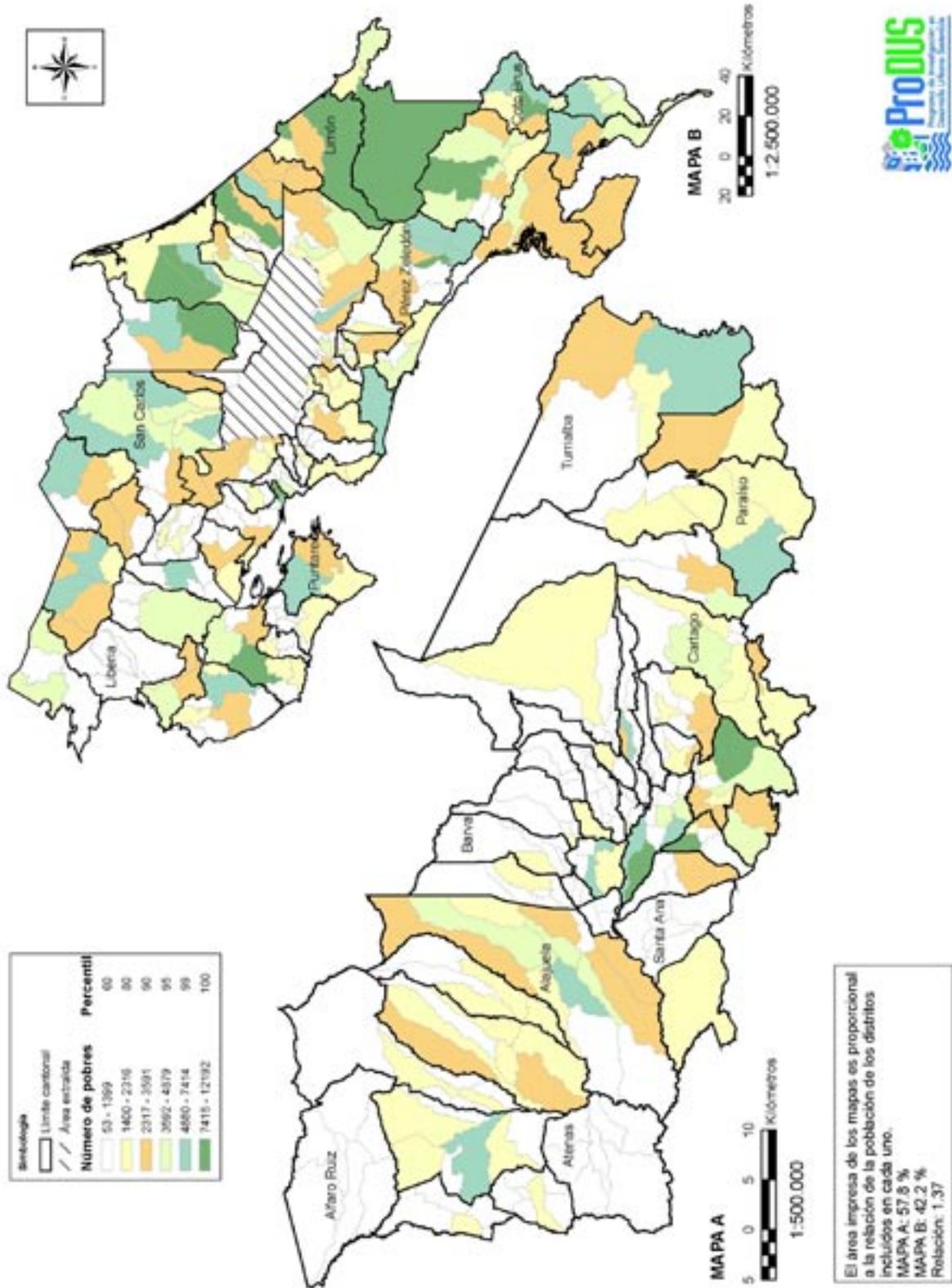


a/ Incluye todas las ayudas o regalías en dinero que provienen de una fuente ajena al hogar y que se dan en forma regular y periódica. Las remesas forman parte de este rubro, pero no son lo único que se considera.

Fuente: Encuesta de Hogares del INEC.

MAPA 2.2

Costa Rica: número de pobres por distrito. 2000-2001



Fuente: ProDUS, a partir de datos de Carmona et al, 2004.

el siguiente perfil de los migrantes: salen de la región en busca de trabajo; obtienen recursos para viajar por medio de prestamistas u otros familiares; la mayoría son hombres con una edad promedio de 31 años; el 59,8% tiene hijos; son profesionales y técnicos, o trabajan en agricultura y construcción; van a colocarse en restaurantes, como pintores, jardineros y en construcción; proceden de todo el cantón y de todos los estratos. Más del 96% de los hogares consultados dijo recibir dinero del extranjero, en un promedio mensual de 417 dólares. Como se mencionó anteriormente, esta forma de obtener ingresos ha venido creciendo en la región (Coopealianza, 2004).

Características del patrón de desarrollo en la región Brunca

Los resultados sociales negativos que mostró la región Brunca en el 2004 son el efecto acumulado de problemas que aquejan esta zona desde hace más de veinte años y que siguen sin ser atendidos. Con la salida de la Compañía Bananera en 1984 y la inestabilidad de precios de los otros productos tradicionales de exportación en las décadas de los ochenta y noventa, se inició un proceso de diversificación agrícola con nuevos productos como palma africana, piña, frutas, producción forestal, acuicultura y, más recientemente, biodiesel. En la mayoría de estas actividades sobresale la presencia de grandes empresas transnacionales que coexisten con empresas cooperativas de pequeños y medianos productores. En la última década, el comportamiento errático en los precios de los principales productos agrícolas generó una crisis que incrementó los problemas de empleo en los cantones de Pérez Zeledón y Golfito. En este último la creación del Depósito Libre no ha sido suficiente para atender la demanda de empleo en la zona.

Una región rural de fuerte base agrícola

De acuerdo con el Censo 2000, junto con la región Huetar Norte, la región Brunca es una de las más rurales del país. Más del 60% de su población reside en zonas rurales dispersas y

algunos cantones presentan densidades de población muy bajas (14,9 y 18,6 o 22,5 por hectárea en Osa, Buenos Aires y Golfito, respectivamente). Pérez Zeledón es el cantón más poblado, con 133.667 habitantes y una densidad de 69,8 habitantes por km². Es además una de las regiones con mayor presencia de población indígena de los grupos brunca o boruca, ngobe o guaymí, térraba, cábecar y bribri, los cuales habitan diez territorios indígenas ubicados fundamentalmente en los cantones de Buenos Aires, Golfito, Corredores y Coto Brus.

Durante el período intercensal, el sector primario empezó a registrar una contracción absoluta de su aporte al empleo a nivel nacional. Sin embargo, el Censo 2000 todavía mostró a la región Brunca como una zona con una fuerte base agrícola, en la que el sector primario absorbía un 48% de la fuerza de trabajo, el sector secundario un 11,5% y el terciario un 40% (Trejos, 2004b). En el desarrollo regional más reciente, los problemas de precios de los productos agrícolas se han mantenido, sin que otras actividades vinculadas al turismo o la agroindustria hayan logrado posicionarse como alternativas importantes en la generación de empleo para los habitantes de la región.

Desde 1990 el empleo en el comercio y los servicios ha venido creciendo: representaba un 33% en 1990 y para el 2004 absorbía un 50,7% de los ocupados. Entre tanto la agricultura más bien se ha reducido (de 54,5% a 38,8%), en parte por los problemas de precios que enfrentan actividades como el café y la palma.

La información del Censo 2000 ubica a la región Brunca entre las regiones que mostraron menor crecimiento de la fuerza de trabajo en el período intercensal (1984-2000), ya que este indicador pasó de 8,5% a 6,7%. La Chorotega y la Brunca son las regiones donde la población activa creció por debajo del 2% anual en el lapso indicado, lo que las llevó a perder dos puntos porcentuales en su participación en la oferta de trabajo del país (Trejos, 2004b).

La región Brunca también figura entre las de menor participación de las

mujeres en el mercado laboral. Esto se explica, entre otros factores, por los bajos niveles educativos y el peso relativo de las actividades agrícolas.

Un tercer rasgo importante en materia de empleo en la región Brunca es la presencia de una fuerza de trabajo con bajo nivel educativo y una inserción temprana en el mercado laboral. Según el Censo 2000 esta región era la segunda, después de la Huetar Norte, con menor porcentaje de fuerza de trabajo con secundaria completa, apenas 7,4%, frente a un 13,3% en la región Central. Coincidiendo de nuevo con la Huetar Norte, la Brunca muestra una mayor oferta de mano de obra de menores de 20 años que otras regiones del país, hecho que se relaciona con una inserción más temprana en las actividades agrícolas y una menor retención del sistema educativo (Trejos, 2004b). Los datos de la Encuesta de Hogares revelan un aumento de la población con secundaria incompleta, de 9,0% a 18,3% entre 1990 y 2004.

Indicadores de pobreza y desigualdad

Aplicando la metodología de Carmona et al (2005) reseñada anteriormente, es posible profundizar en las características que adquieren la pobreza, la desigualdad y la polarización social al interior de la región Brunca, en términos de cantones y distritos. En el 2001, año de base para este análisis, la región Brunca era la que concentraba la mayor incidencia de pobreza en el país; todos los cantones que la componen presentaban niveles de pobreza superiores al 40% y en más de la mitad de los distritos se reportaba una incidencia de pobreza igual o mayor al 50%³⁷. El cantón de Buenos Aires registró la mayor proporción de pobreza y pobreza extrema, 64% y 34,9% respectivamente, tal como se aprecia en el gráfico 2.16. Por su parte, el cantón de Corredores mostró la menor pobreza de la región, con 40,7%, y Pérez Zeledón la menor incidencia en pobreza extrema, un 16% de la población. Vista por distritos, la pobreza se manifiesta especialmente en cuatro de ellos, donde cerca de la mitad de la población vivía en condiciones de

extrema pobreza: Pilas, Chángueña, Boruca y Potrero Grande, todos del cantón de Buenos Aires.

Un hallazgo relevante de este estudio es que los distritos con mayor incidencia de pobreza y extrema pobreza son los que registran menor concentración de población, por lo que aun cuando muestran una proporción de pobreza muy alta, no aportan el mayor número de personas en esa condición. En este sentido, los distritos con mayor cantidad de pobres en la región son San Isidro de El General, Daniel Flores (ambos del cantón de Pérez Zeledón) y Buenos Aires.

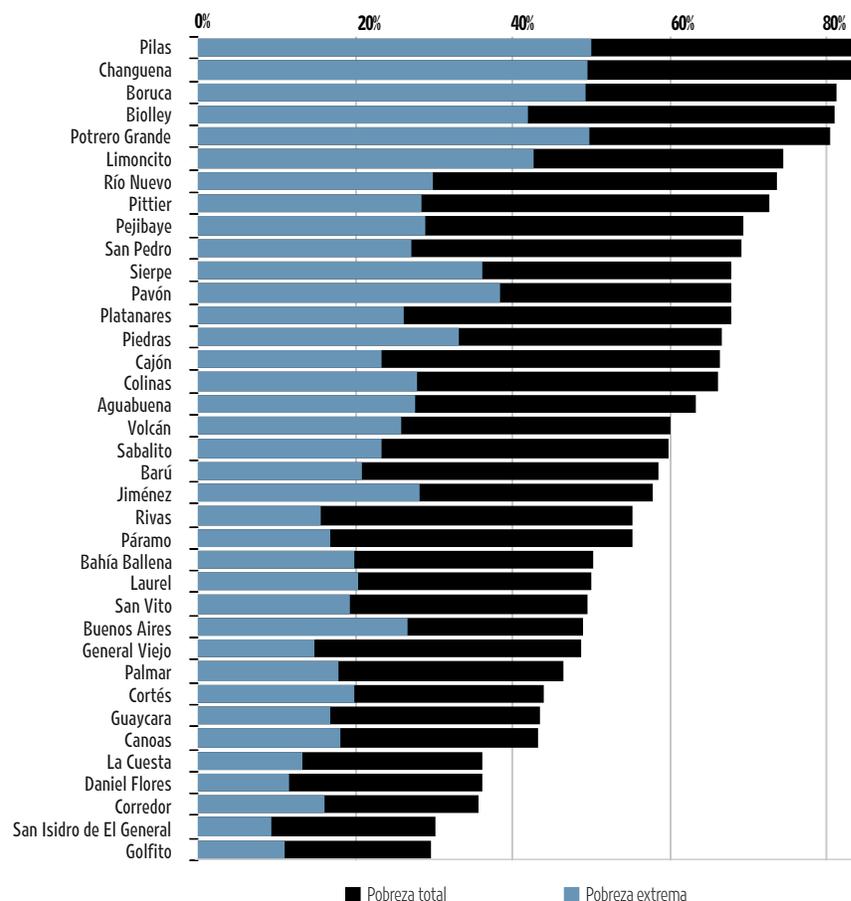
En cuanto a la distribución de la riqueza, estimada por el ingreso medio per cápita de los hogares en los distritos, San Isidro de El General y Golfito tienen los mayores niveles de ingreso medio, así como ingresos y niveles de incidencia de pobreza muy similares, aunque San Isidro registra un grado de desigualdad y polarización mayor que Golfito. Potrero Grande, Pilas, Chángueña y Boruca son, por el contrario, los distritos con menor ingreso medio y, como se mencionó, con los mayores niveles de pobreza.

En lo que concierne a la desigualdad, el cuadro 2.12 ilustra cómo la región presenta niveles muy altos en relación con el valor nacional (0,4345), aunque parecidos entre los cantones que la componen. En general el coeficiente de Gini se encuentra en un rango entre 0,477 y 0,492³⁸. Otro indicador importante es el índice de polarización, que mide el grado en que la población se separa entre los grupos de mayor y menor ingreso³⁹. En este sentido los datos indican que el grado de polarización es más acentuado en los cantones de Golfito (0,499) y Buenos Aires (0,494). Entre tanto, Coto Brus es el cantón que registra la sociedad menos polarizada de la zona, con un índice de 0,456.

Desagregando aún más el análisis es posible ordenar los distritos de la región en cuartiles, según los indicadores de pobreza y desigualdad seleccionados. Hay distritos que se encuentran simultáneamente en los cuartiles de menor incidencia de pobreza, menor extrema pobreza y menor severidad. En este

GRAFICO 2.16

Región Brunca: incidencia de pobreza total y extrema, según distritos. 2001



Fuente: Carmona et al, 2005.

CUADRO 2.12

Región Brunca: índices de desigualdad y polarización, según cantones. 2001

Cantón	Coficiente de Gini	Desviación media del logaritmo del ingreso ^{a/}	Índice de entropía ^{b/}	Índice de polarización ^{c/}
Corredores	0,481	0,428	0,590	0,474
Golfito	0,492	0,444	0,633	0,499
Pérez Zeledón	0,490	0,417	0,667	0,490
Osa	0,477	0,409	0,617	0,467
Coto Brus	0,483	0,404	0,699	0,456
Buenos Aires	0,488	0,429	0,678	0,494

a/ Mide la desigualdad en el estrato bajo de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.
 b/ Mide la desigualdad en el estrato alto de la distribución del ingreso. A mayor nivel, mayor desigualdad.
 c/ Mide el grado en que la población se separa en dos grupos, según su ingreso. Es un indicador que determina la existencia de una clase intermedia en la distribución del ingreso. Su rango varía entre 0 y 1, donde 1 representa el mayor nivel de polarización.

Fuente: Carmona et al, 2005.

grupo destacan Golfito, con la menor incidencia de pobreza, y San Isidro de El General (cantón de Pérez Zeledón), con la menor extrema pobreza y severidad. A la vez queda en evidencia un grupo de distritos que se ubican simultáneamente en los cuartiles de mayor incidencia de pobreza, extrema pobreza y severidad, de los cuales, a excepción de Limoncito de Coto Brus, todos pertenecen al cantón de Buenos Aires. En este grupo sobresalen por su excesiva y severa pobreza, como se indicó anteriormente, los distritos de Pilas, Chángueña y Boruca.

También hay un conjunto de distritos donde la mayoría de los habitantes es homogéneamente pobre, es decir, se ubica simultáneamente en el cuartil más pobre y en el cuartil con el menor nivel de desigualdad. Dentro de este grupo aparecen nuevamente los distritos del cantón de Buenos Aires (Chángueña y Biolley), junto con Río Nuevo, de Pérez Zeledón y Pittier, de Coto Brus. Los distritos con mayor nivel de pobreza en la región Brunca se caracterizan por tener bajos niveles de desigualdad, mientras que los distritos con menor incidencia de pobreza se caracterizan por su alta desigualdad⁴⁰.

Por otra parte, si se establece un contraste entre los distritos por su grado de extrema pobreza, severidad de pobreza y nivel de desigualdad, estos se pueden clasificar en varios subgrupos. En primer lugar, Rivas de Pérez Zeledón es el único distrito en la región que se ubica simultáneamente dentro del cuartil de distritos que muestran las menores incidencias de extrema pobreza, severidad y desigualdad. Pavón de Golfito se coloca entre los distritos con mayor extrema pobreza, severidad y desigualdad. Estas condiciones reflejan la presencia de personas con ingresos muy dispersos dentro de un distrito que sufre extrema pobreza.

Por otra parte, entre los distritos con menor extrema pobreza y severidad, y a la vez con mayor nivel de desigualdad, se encuentran San Isidro de El General y Corredores, ambos distritos centrales en los que se desarrolla la mayor actividad económica; ambos presentan baja extrema pobreza pero mantienen una

alta desigualdad. Por último, los distritos de Pilas, Chángueña y Biolley pertenecen simultáneamente al grupo con mayores grados de extrema pobreza y severidad, y los menores niveles de desigualdad según el coeficiente de Gini, situación que manifiesta la existencia de distritos en los que prácticamente todos los habitantes se hallan en condición de extrema pobreza (Carmona et al, 2005).

Ciudades intermedias en desventaja frente a la GAM

El dominio de la Gran Área Metropolitana (GAM) es casi total en el sistema urbano de Costa Rica. Allí se encuentra más de la mitad de la población del país, que hoy probablemente sea cercana a 2,2 millones de personas. Además, el Área Metropolitana de San José (AMSJ) si se le suma el cantón de La Unión, da cuenta de casi el 60% de las y los habitantes de la GAM.

No obstante lo anterior, Costa Rica tiene siete ciudades intermedias fuera de la GAM. Tres son capitales provinciales, Puntarenas, Limón y Liberia; otras tres son áreas de influencia considerables: San Isidro de El General en el Pacífico Sur, Ciudad Quesada en la región Huetar Norte, perteneciente a la vertiente atlántica, y Guápiles, que influye de manera poderosa y sirve comercialmente a la esquina noreste del territorio nacional. La séptima ciudad es Turrialba, que en el pasado fue muy importante como paso intermedio entre el Valle Central y la costa del Caribe, pero que en los últimos veinte años perdió mucha de su actividad.

Las ciudades intermedias son centros situados funcionalmente entre la principal ciudad o metrópoli de un país, y ciudades o pueblos más pequeños en un sistema urbano. Hay muchos tamaños de ciudades que se pueden considerar intermedias; cuando se les llama secundarias se quiere indicar que solo una ciudad, la primaria, está por encima de ellas. Una ciudad intermedia adquiere su máxima relevancia cuando tiene suficiente área asociada o *hinterland* a la que sirve de capital regional y está a suficiente distancia, tiempo de viaje o costo de transporte generalizado de la ciudad de rango superior, como para no

sufrir demasiado por su “sombra económica”, que le impediría ser un verdadero proveedor de servicios privilegiado para su zona de influencia (ProDUS, 2005). De las siete ciudades seleccionadas para el presente análisis se distingue Puntarenas, con 64.886 habitantes de acuerdo con el Censo 2000, seguida por Limón, con 55.683 habitantes; las tres siguientes son San Isidro de El General con 37.464, Liberia con 34.469 y Turrialba con 26.302 personas. Las más pequeñas son Ciudad Quesada, con 23.331 y Guápiles, con 19.915 habitantes⁴¹. Estas ciudades intermedias tienen una funcionalidad importante dentro de la realidad económica y social del país, en tanto centros regionales para la prestación de servicios públicos como hospitales, universidades, tribunales y oficinas de las entidades públicas, tanto del Gobierno Central como de las instituciones autónomas. También adquieren funcionalidad por los grados de especialización que desarrollan (recuadro 2.9)

Cuando se comparan indicadores socioeconómicos de estas ciudades intermedias con respecto a la GAM se concluye que:

- En todos los indicadores la GAM está mejor que cualquiera de las ciudades intermedias analizadas, con excepción de las NBI de higiene de San Isidro de El General y Guápiles.
- Las variables en que más se nota la ventaja de la GAM con respecto a las ciudades intermedias son las NBI de higiene, la PEA desocupada y, en un grado menor, las NBI de consumo. Sin embargo, el indicador de NBI de higiene de San Isidro de El General es muy favorable, en parte debido a que la ciudad cuenta con una planta de tratamiento de aguas servidas.
- Los núcleos de pobreza de la GAM están en condiciones menos favorables que todas las ciudades intermedias, excepto en relación con Puntarenas y Liberia en el tema del desempleo.
- La diferencia más dramática entre las ciudades intermedias y las

RECUADRO 2.9

Funcionalidad de algunas de las ciudades intermedias de Costa Rica

- **Puntarenas:** su rol de puerto pesquero, de carga y turístico, domina la economía local. Los territorios bajo su influencia económica real son pocos, pero indudablemente incluyen en cierto grado los distritos de su cantón en el extremo sur de la península de Nicoya, Esparza y los otros cantones del Pacífico Central, como Garabito, Aguirre y Parrita.
- **Limón:** alberga los puertos de Moín y Limón, los más importantes del país. Tiene un potencial turístico que apenas empieza a desarrollarse. Su área de influencia incluye los cantones de Limón, Talamanca, Matina, Siquirres y en parte Guácimo y Pococí, gracias a la exportación de banano y otros productos agrícolas y a la buena conexión costera con la zona de Colorado.
- **San Isidro de El General:** es la capital regional de toda la zona del Pacífico Sur, pero tiene una posición muy excéntrica en el norte de la región, excepto para su propio cantón de Pérez Zeledón; esto genera resistencia de los cantones “sur sur”, que per-

tenecen a la provincia de Puntarenas y tienen realidades físicas, sociales y económicas muy diferentes, con excepción de Coto Brus. Políticamente su poder es limitado, puesto que pertenece a San José. Sin embargo, su rol se asocia tanto a su tamaño como a la cercanía relativa a la GAM: mucho más cerca que el resto de la región, pero lo suficientemente lejos como para permitir la aparición de actividades comerciales propias, sin tener que competir en forma directa con la GAM. Su zona de influencia incluye viejas zonas bananeras del Pacífico Sur que padecen serias secuelas económicas del abandono de las transnacionales fruteras y el impacto de los monocultivos de palma y piña, que dominan gran parte de la región. Su desarrollo turístico, aunque de gran potencial, es incipiente, debido a las dificultades de acceso, entre otros factores.

- **Liberia:** tiene una localización bastante central dentro del sistema de vías de Guanacaste, ayudada muy fuertemente por la presencia de un aeropuerto internacional. Su posición geográfica no es

tan central dentro de Guanacaste, pero se encuentra a una distancia significativa de la GAM. El rápido crecimiento de la actividad turística, y en especial de la construcción de hoteles y casas en las zonas costeras muy cercanas, la beneficia mucho en la actividad. Es probablemente la ciudad intermedia con mayor dinamismo en el último lustro. Su localización muy distante de San José le da posibilidades de ser efectivo centro regional de muchas actividades privadas.

- **Ciudad Quesada:** tiene un gran dinamismo a pesar de estar ubicada en el extremo sur y ligeramente al este de su área de influencia, donde no tiene competencia significativa. Se beneficia mucho de la gran y exitosa diversificación agropecuaria de la zona norte, caracterizada por nuevos cultivos de cítricos, piña, plantaciones forestales, producción lechera, tubérculos y muchos otros. Hay grandes desigualdades dentro de la zona; Ciudad Quesada es bastante próspera, pero los distritos fronterizos son sumamente pobres.

Fuente: ProDUS, 2005.

concentraciones de pobres de la GAM es que estas últimas tienen mucho mayores NBI de albergue, aunque también son bastante más altas las NBI de higiene y de saber.

El gráfico 2.17 presenta las necesidades básicas insatisfechas de albergue e higiene, para las siete ciudades analizadas en este trabajo, así como para las cinco zonas de planificación a las cuales están asociadas (Pacífico Central, Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica y Huetar Norte). Turrialba no se asoció a la región Central porque se consideró que los datos de esta última están totalmente dominados por la GAM. En cada gráfico se indican además los niveles de NBI correspondientes a las zonas urbanas de toda Costa Rica y las concentraciones de pobreza identificadas en el *Décimo Informe Estado de la Nación*.

Evidencia de concentraciones de pobreza en ciudades intermedias

Como se ha venido mencionando, para el Décimo Informe se realizó un estudio sobre segregación socioeconómica residencial en la GAM, mediante el cual se pudo identificar con claridad la existencia de segregación residencial por condición de ingreso en esa región.

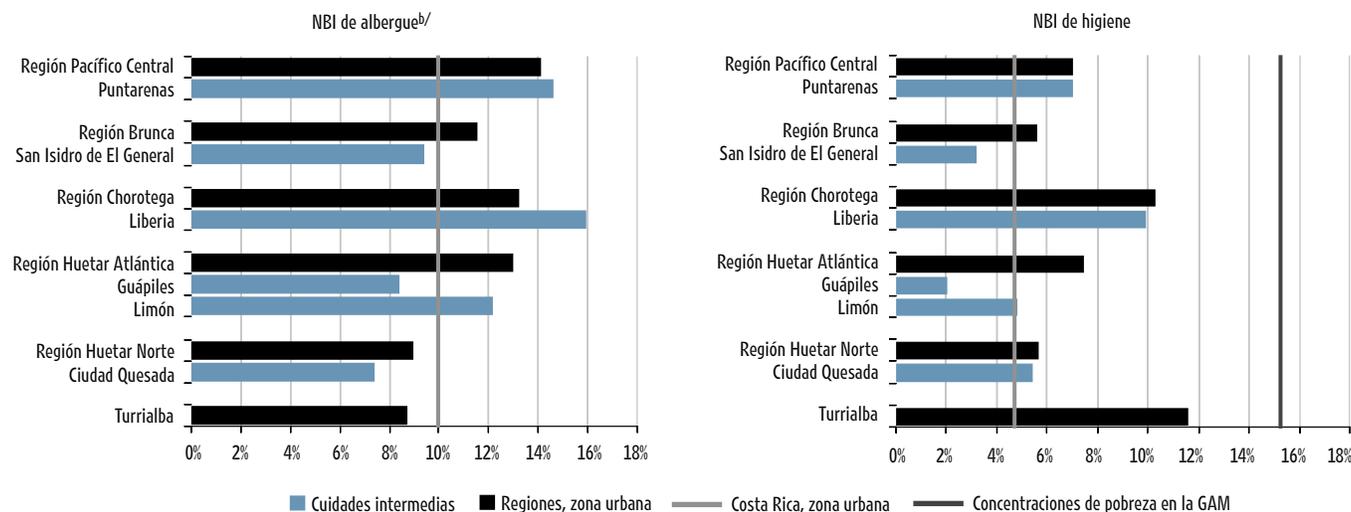
Con el objetivo de dar continuidad a ese enfoque de desigualdades territoriales, para esta edición se replicó el análisis de segregación en ciudades fuera de la GAM, a fin de determinar si existe o no evidencia de segregación en estas ciudades. El estudio incluyó las ciudades intermedias de Puntarenas, Liberia, Limón, San Isidro de El General, Turrialba, Guápiles y Ciudad Quesada. Con este análisis se pretende además mejorar el conocimiento sobre la dinámica y funcionalidad de estas otras ciudades del país.

Los resultados de la investigación muestran que no existen concentraciones de pobres y ricos tan marcadas como en la GAM, y más bien los sectores de mayores ingresos tienden a ubicarse de manera dispersa en el territorio, muchas veces alejados de los centros urbanos. No obstante, se constató la presencia de importantes concentraciones de pobres en las ciudades analizadas, especialmente en Limón, Puntarenas, Liberia, San Isidro de El General y Turrialba (mapa 2.3).

El cuadro 2.13 resume las principales características estos núcleos de pobreza y hace una comparación con las que presentan las concentraciones de población pobre de la GAM. Entre los datos que llaman la atención se encuentra el hecho de que en las ciudades intermedias estas concentraciones presentan en general problemas de desempleo

GRAFICO 2.17

Necesidades básicas insatisfechas para siete ciudades intermedias seleccionadas y la zona urbana de cada región^{a/}. Censo 2000



a/ Turrialba no se asoció a la región Central porque se consideró que los datos de esta última están totalmente dominados por la GAM.

b/ El porcentaje de NBI de albergue para las concentraciones de pobreza en la GAM es un 37,5%.

Fuente: ProDUS, a partir de información del Censo 2000 del INEC.

CUADRO 2.13

Principales características de las concentraciones de pobres según NBI de albergue, en ciudades intermedias. Censo 2000

	Costa Rica	GAM	Puntarenas	Limón ^{a/}	Liberia	
Área (hectáreas)	2.305,3	272,4	1.263,4	86,0	984,1	140,8
Población total (habitantes)	64.886	4.911	48.942	5.204	34.469	5.809
Densidad de población (habitantes por hectárea)	28,1	18,0	38,7	60,5	35,0	41,2
Población menor de 18 años	1.458.416	55.448	2.170	685	2.290	2.724
Jefes de hogar con secundaria completa o más (porcentaje)	25,1	10,3	5,2	17,5	8,7	9,8
Fuerza de trabajo (personas)	1.364.468	44.131	1.513	535	1.585	1.571
Tasa desempleo abierto (porcentaje)	4,6	6,5	12,8	6,2	9,1	17,1
Tenencia de NBI						
Albergue	14,6	38,6	42,9	38,5	25,6	26,7
Higiene	10,7	15,7	38,9	24,7	11,4	29,4
Saber	15,2	22,9	25,9	15,4	17,4	22,9
Consumo	11,2	14,0	22,4	9,7	15,6	20,0
Por cada 100 viviendas	51,6	91,1	130,0	88,4	70,0	99,0
Tenencia de horno de microondas	31,9	19,4	6,6	15,4	9,8	7,3

a/ En Limón se identificaron dos concentraciones de NBI de albergue.

Fuente: ProDUS, a partir de información del Censo 2000 del INEC y el Instituto Geográfico Nacional.

se duplican con respecto a la GAM (Puntarenas y Liberia). En términos de NBI los datos confirman que los problemas de vivienda siguen siendo mayores en las concentraciones de pobres de la GAM, mientras que el problema de higiene es mayor en las ciudades intermedias, lo cual está asociado a su mayor ruralidad.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CIUDADES INTERMEDIAS

Véase ProDUS, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano

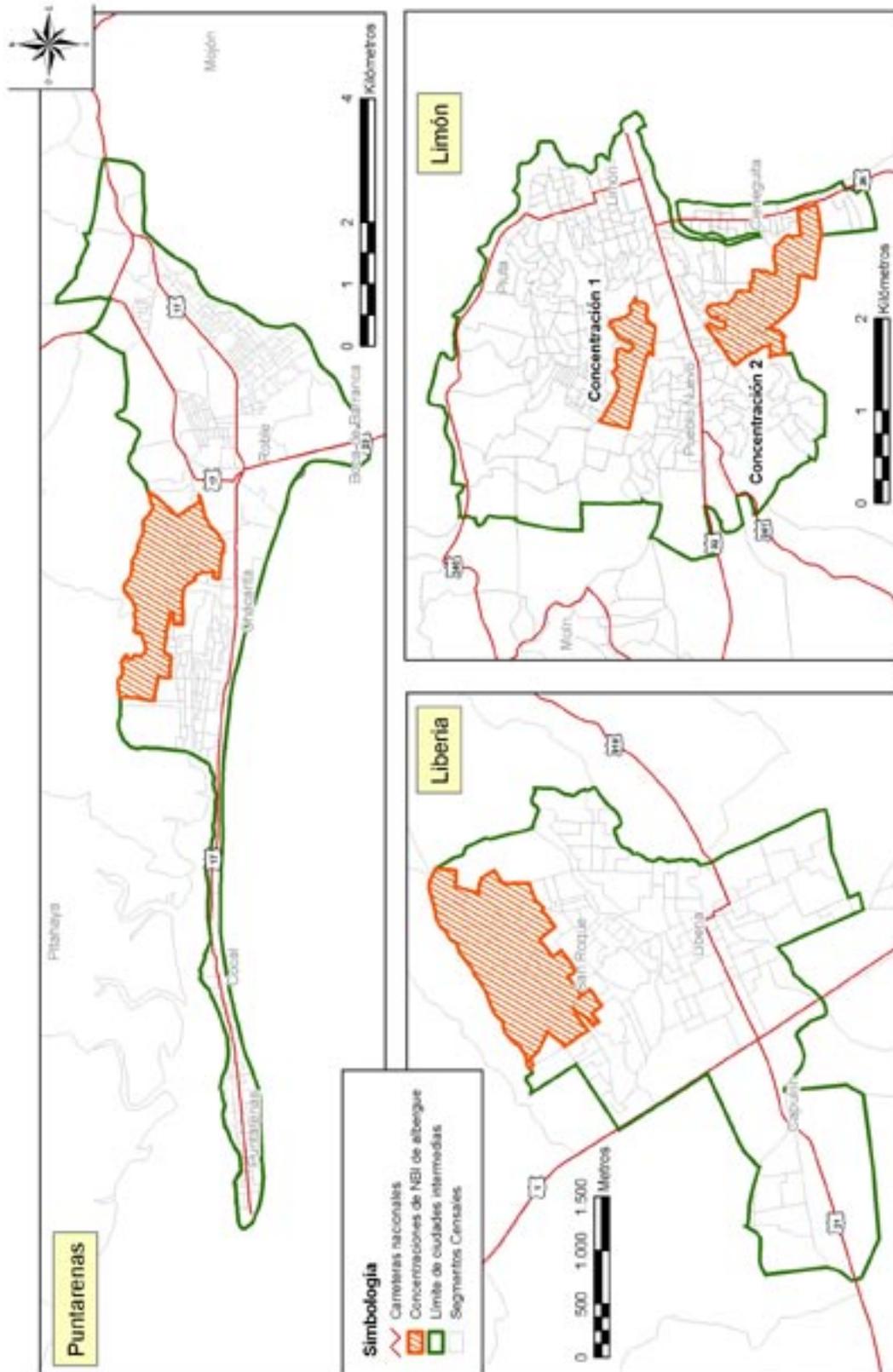
El Décimo Informe constató que en la década de los noventa el país realizó un importante esfuerzo para aumentar la inversión social pública (ISP), lo cual le permitió recuperar parte de lo perdido en los años ochenta, aunque no así el nivel que tenía en los setenta. Otro hallazgo relevante fue cómo esa inversión social de los noventa impactó la tendencia a la concentración del ingreso, no cambiando su dirección, pero sí disminuyendo su intensidad. Es decir,

más severos, así como mayores NBI de higiene y consumo. En NBI de albergue solo las concentraciones de pobres de Puntarenas están en peor situación (40,3%) que las de la GAM (38,6%). Al igual que en la región metropolitana,

los núcleos de pobreza en las ciudades intermedias muestran una presencia significativa de población menor de 18 años, tienen altos niveles de desempleo y necesidades básicas insatisfechas cuyos indicadores en algunos casos

MAPA 2.3

Concentraciones de NBI de albergue en algunas ciudades intermedias. Censo 2000



Fuente: ProDUS, a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional y el INEC.

se corroboró que cumple un papel clave para el logro de la aspiración nacional de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

Como se indicó en el primer apartado del capítulo, el Estado costarricense asigna una cantidad apreciable de recursos, más de un billón de colones en el 2003, para financiar políticas y programas sociales que pretenden mejorar la calidad de vida de la población, apoyar la construcción de ciudadanía y aumentar la competitividad sistémica del país. En el mismo año, estos recursos representaron el equivalente a cerca de 25.000 colones por habitante al mes y, para una familia promedio de cuatro miembros, alrededor de 100.000 colones, esto es, más de un salario mínimo (Trejos, 2005). Para el 2004, la ISP per cápita mostró una contracción real por segundo año consecutivo. Esta contracción se asocia con restricciones fiscales crecientes, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esa inversión. En esta sección se analiza en detalle este tema, así como las dificultades que en el 2003 y el 2004 enfrentaron los programas sociales como resultado de las restricciones fiscales y los problemas de eficiencia de los mismos programas.

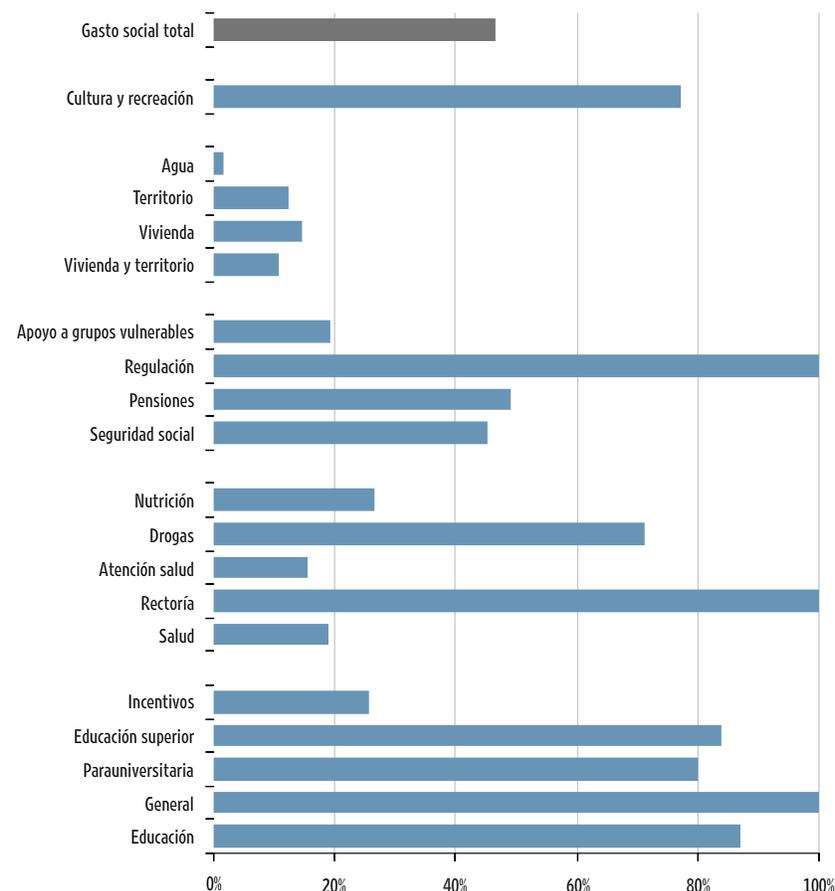
La inversión social tiene problemas de sostenibilidad

El contexto de crisis fiscal o desequilibrio estructural que impera en las finanzas públicas del país, sin perspectivas de un pronto arreglo, plantea una señal de alerta y la necesidad de indagar sobre la sostenibilidad financiera de la inversión social. Dado que el desequilibrio fiscal se origina principalmente en el Gobierno Central, es sobre este que debe centrarse la atención, considerando que su efecto sobre la inversión social está en función de la dependencia de la ISP respecto del Presupuesto Nacional (gráfico 2.18).

La alta dependencia de la inversión social se comprueba al observar que la mitad de ella, como mínimo, se financia con recursos del Presupuesto Nacional (PN). Esta es una estimación conservadora, pues al consolidarse el gasto de todas las instituciones no se están

GRAFICO 2.18

Dependencia del gasto social respecto del Presupuesto Nacional. 2001



Fuente: Trejos, 2005.

tomando en cuenta los pagos de las cargas sociales y además se está estimando a partir de lo que efectivamente aportó el Gobierno Central, no en función de lo que debería erogar. En el presente trabajo se toma como base el año 2001, que es el último para el cual la STAP muestra el gasto y los ingresos de cada institución previos a la consolidación. Solo se incorpora lo que el Gobierno Central ejecuta en forma directa y lo que financia efectivamente mediante transferencias al resto del sector público, excepto las cargas sociales (Trejos, 2005).

El gráfico 2.18 permite visualizar que hay sectores, como el educativo y el de seguridad social, que muestran altas dependencias del Presupuesto Nacional, pues en ellos casi el 90% y el 45% de la ISP, respectivamente, provienen de esta fuente. Partiendo de esa alta dependencia, la sostenibilidad de esta inversión

depende de la holgura que mantenga el PN. Esta holgura se determina considerando los ingresos tributarios de que dispone el Gobierno, netos de los gastos no discrecionales⁴². Pese a que la mayor parte de los gastos del PN son en la práctica no discrecionales y de ahí la inflexibilidad del gasto es posible identificar algunos que surgen de compromisos contractuales cuyo incumplimiento genera inseguridad jurídica. Estos gastos son los pagos de pensiones, los pagos de intereses sobre las deudas contraídas y, en el pasado, los certificados de abono tributario. La diferencia entre los ingresos tributarios y los gastos no discrecionales daría el monto de los recursos disponibles para financiar los restantes gastos, incluidos los sociales, aunque claramente no solo estos. Por ello, ofrece una estimación del “techo fiscal” para inversión social o políticas sociales no contributivas.

El cuadro 2.14 muestra la evolución de estos indicadores desde 1985, con base en información del Departamento de Tesorería del Ministerio de Hacienda.

Como punto de partida se tiene que los ingresos tributarios se han mantenido muy estables en un nivel relativamente bajo. Como media, estos ingresos equivalen al 13% del PIB y su coeficiente de variación es apenas del 6%. Esto significa que los ingresos tributarios han puesto un “techo” a la holgura fiscal, que ha permanecido estática. Este contexto de ingresos fiscales fijos con gastos mayores e incluso crecientes, prueba del déficit existente, ha llevado al endeudamiento interno, que aumenta la carga del pago de intereses. Estos pagos, más los otros gastos no discrecionales, pasaron de representar menos del 4% del PIB durante la segunda mitad de los ochenta, a casi el 7% del PIB desde 1995. Esto quiere decir que los gastos discrecionales que se pueden financiar sanamente con los ingresos tributarios se redujeron desde un nivel del 9% del PIB, hasta tan solo algo menos del 7% en el último quinquenio. Esto también significa que, si bien en la segunda mitad de los ochenta el Gobierno disponía del 70% de los ingresos tributarios para financiar el gasto discrecional, ahora solo cuenta con cerca de la mitad de esos recursos.

Esta baja y estancada capacidad de gasto discrecional sin duda atenta contra la sostenibilidad de la inversión social. Mientras más tiempo tome la aprobación de una reforma fiscal que aumente la holgura de ingresos en el Presupuesto Nacional, más crecerán el endeudamiento y su servicio, con lo que se incrementará el gasto no discrecional (Trejos, 2005).

Medidas de contención del gasto restringen la atención de la pobreza

En 2003 y 2004, el Ministerio de Hacienda emitió varias directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal global, que como proporción del PIB había alcanzado un tasa superior al 5% durante el año 2002, y de cara a la imposibilidad de incrementar los ingresos tributarios

CUADRO 2.14

Relación entre ingresos tributarios y gastos discrecionales^{a/}. 1985-2004

(porcentaje del PIB)

Año	Ingresos tributario	Gasto no discrecional ^{b/}	Gasto discrecional		Déficit financiero	Gasto discrecional financiado con ingreso tributario
			Efectivo	Financiado		
1985	12,7	3,4	11,2	9,3	-1,8	73,3
1986	12,3	3,7	10,8	8,6	-2,2	69,8
1987	11,7	3,7	9,7	8,1	-1,6	68,8
1988	11,2	3,1	9,7	8,1	-1,6	72,2
1989	11,2	4,0	10,0	7,2	-2,8	64,1
1990	10,8	4,7	9,0	6,1	-2,9	56,7
1991	11,3	5,5	8,7	5,8	-2,8	51,4
1992	12,1	5,3	8,4	6,8	-1,6	55,9
1993	11,8	4,8	9,1	7,1	-2,1	59,8
1994	11,2	5,7	11,0	5,5	-5,4	49,3
1995	11,8	7,0	9,0	4,8	-4,2	40,4
1996	12,1	7,2	9,0	4,9	-4,1	40,8
1997	12,0	6,5	8,4	5,5	-2,9	45,9
1998	12,1	6,0	8,7	6,1	-2,6	50,5
1999	12,0	6,4	7,9	5,6	-2,3	46,6
2000	12,1	6,1	8,9	5,9	-3,0	49,1
2001	12,9	6,5	9,2	6,4	-2,8	49,6
2002	12,9	6,7	10,1	6,1	-4,0	47,7
2003	13,2	6,7	9,7	6,5	-3,2	49,0
2004	13,4	6,6	9,3	6,8	-2,5	50,9

a/ Los gastos discrecionales se refieren a todos los rubros que no sean los pagos de salarios, pensiones e intereses de la deuda.

b/ Se refiere a pensiones, certificados de abono tributario e intereses.

Fuente: Trejos, 2005.

con una rápida aprobación del denominado Plan Fiscal. Mediante el decreto 30214-H, publicado en marzo del 2002, las autoridades hacendarias decidieron que para el 2003 el gasto presupuestario de las entidades públicas no podía incrementarse más allá de un 7% del presupuesto del año anterior. Por su parte, el decreto 31094-H, publicado en los primeros meses del 2003, fijó en 10% el tope del 2004 en relación con el presupuesto del 2003. Además se definieron condiciones restrictivas para las inversiones financieras, así como para las contrataciones de créditos internos y externos por parte de las entidades públicas, mientras que para instituciones como CONAVI, FODESAF, INVU, IDA e ICE, entre otras, se estableció que estarían sujetas a directrices específicas de seguimiento e información.

A la luz de las cifras fiscales que se iban obteniendo con el transcurso de los

meses, estas medidas fueron reforzadas o sustituidas por otras. De este modo en 2003 y 2004 el Gobierno Central logró reducir apreciablemente su déficit fiscal en comparación con el 2002, año en que superó el 5% en términos del PIB. La caída de alrededor de 1,2 puntos porcentuales del PIB que experimentó el déficit fiscal en el 2003, con respecto al faltante registrado en el 2002, se explica casi en su totalidad (98,6%) por el aumento del superávit primario. En el 2004 este superávit continuó siendo el principal factor que ayudó a que el déficit cayera 0,3 puntos porcentuales del PIB en relación con el 2003.

Debido a que el superávit primario es afectado por el comportamiento de los ingresos y los gastos sin intereses, es necesario identificar de dónde provino mayormente la mejoría observada. Con respecto al año 2002, los ingresos crecieron 0,4 puntos porcentuales del PIB

en el 2003, principalmente por efecto de la Ley de Contingencia Fiscal, mientras los gastos sin intereses cayeron 0,8 puntos porcentuales. Si se tiene que el superávit primario aumentó casi 1,2 puntos del PIB, entonces dos terceras partes de ese crecimiento pueden atribuirse a las políticas de contención del gasto. En el 2004 los resultados fueron más claros, toda vez que los ingresos permanecieron prácticamente iguales en términos del PIB, en tanto que los gastos disminuyeron 0,2 puntos. De esta forma las directrices del control del gasto explican casi la totalidad del incremento en el superávit primario.

Al examinar los gastos más afectados por esas medidas de contención se concluye que, en relación con el PIB, los gastos en salarios, pensiones e intereses, se mantuvieron e incluso tendieron a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004.

El análisis de las variaciones en términos del PIB muestran que el 75% de la caída que registraron los gastos totales entre los dos períodos bienales comparados, se explica por la contracción en los gastos de capital, mientras el 25% restante corresponde a los gastos corrientes. En el primer caso, el peso del ajuste recayó sobre las transferencias al CONAVI y la formación bruta de capital fijo. En el caso de los gastos corrientes, no fueron los salarios, pensiones e intereses de la deuda pública los que recibieron el mayor impacto, sino las transferencias corrientes, entre las cuales las más afectadas resultan ser las relacionadas con el FODESAF, que pasaron de un crecimiento real de 9,9% en el primer bienio, a una contracción del 32,8% en el segundo período. La situación del CONAVI es similar, pues pasó de 9,5% a -14,6% entre ambas fechas (Rosales, 2005). El gráfico 2.19 muestra los gastos que más se contrajeron durante los años en que se aplicaron las medidas de contención. Entre los afectados figuran los rubros de orden público y seguridad, salud, seguro social y asistencia social, vivienda y servicios comunales, transporte y comunicaciones y, en menor medida, educación. Mientras en el período 2001-2002 estos renglones de gasto registra-

ron una tasa promedio de crecimiento real positiva, en los dos años siguientes la mayoría se redujo. Sumados, pasaron de una expansión de 9,2% en el primer período, a un decrecimiento de 0,2% en el último.

El impacto negativo de las medidas de contingencia en las instituciones sociales se unió a otros problemas gubernamentales reseñados por la Contraloría General de la República, en cuanto a la formulación y ejecución del plan de combate a la pobreza denominado "Vida Nueva" (recuadro 2.10)

Entrevistas realizadas a oficiales mayores de algunas de las instituciones sociales corroboran estos resultados. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud las medidas de contención tuvieron efectos importantes, debido a que en el 2003 esta cartera recibió alrededor de 1.550 millones de colones menos de lo presupuestado; mientras en el 2004 ese faltante alcanzó unos 2.800 millones de colones. Si bien más adelante, al adentrarse estos años, se le giraron 275 y 1.400 millones de colones adicionales, respectivamente, las cifras finales fueron deficitarias. Como producto de todo esto algunos proyectos, aunque

se continuaron llevando a cabo, tuvieron menor intensidad o proyección. Un ejemplo específico fue el CENCINAI, un programa social orientado a la niñez, el cual se vio afectado por los recortes (Rosales, 2005). En reacción al impacto de las medidas de contención del gasto sobre los recursos destinados a los sectores más desprotegidos, el 15 diciembre del 2004 la Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el Presupuesto Ordinario de la República del 2005, por el recorte de más de cien millones de colones aplicado a la transferencia de recursos al FODESAF; la acción fue acogida por la Sala Cuarta el 18 de abril del 2005.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE CONTENCION DEL GASTO

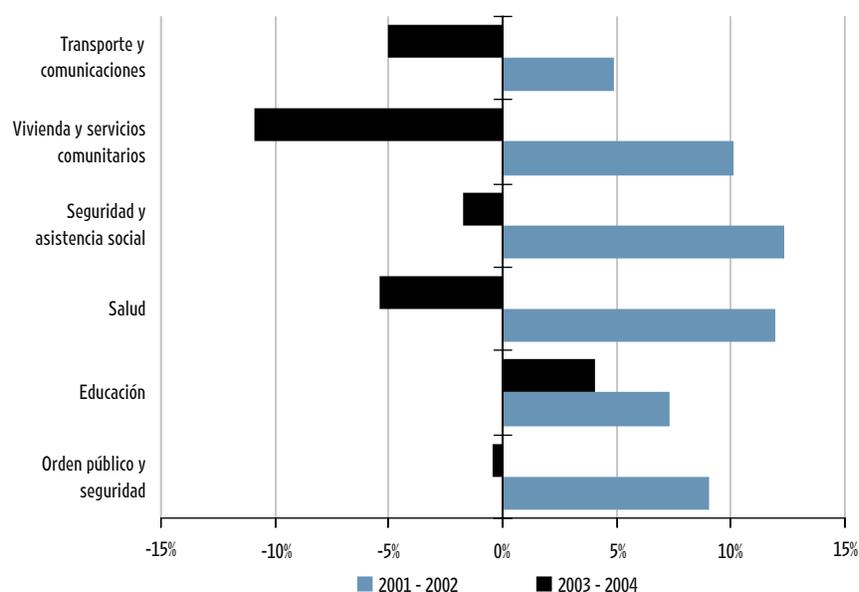
Véase Rosales, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Se agravan los problemas de financiamiento del FODESAF

Un ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social se puede observar en el financiamiento del FODESAF. De acuerdo con la ley

GRAFICO 2.19

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, por función o tipo de uso (colones de 2004)



Fuente: Rosales, 2005, con cifras de la CGR.

de creación de este Fondo, el Gobierno debe aportarle el equivalente a un 20% del impuesto sobre las ventas, pero esta obligación se ha venido incumpliendo desde finales de los años ochenta. En 1997 la deuda así generada se documentó y se convirtió en bonos que se cambian semestralmente, y que vencerán en el 2005. No obstante, después de 1997 el Gobierno siguió incumpliendo la transferencia y en los últimos años ni siquiera ha documentado la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido y a que el incumplimiento ha sido señalado por la Contraloría General de la República (CGR, 2005). El cuadro 2.15 muestra la evolución reciente de los recursos que el Gobierno ha girado al FODESAF y los compara con los que debería entregar, tanto si se cuenta o no el pago de los bonos ya comentados, cuyo valor anual es de 5.972 millones de colones. Estos montos aparecen como parte de la transferencia del Gobierno, pero consisten en un cambio de bonos que vencerán, como se indicó, en el 2005.

Queda claro entonces cómo la contracción de los ingresos reales del FODESAF, que perdieron un 23% de su valor real entre el 2000 y el 2004, se debe principalmente a una reducción del aporte del Presupuesto Nacional a este Fondo. Aun incluyendo la liquidación de los bonos dentro del aporte del Gobierno, este pasa de representar un 37% de los ingresos efectivos del FODESAF en el 2000, a apenas un décimo en el 2004, lo cual se asocia a una contracción real del 79% en el período. Si la atención se pone solo en la transferencia efectiva que surge del impuesto sobre las ventas, su aporte se reduce del 27,5% en el 2000 a tan solo un 3% en el 2004, para una contracción real del 92% en ese lapso. Esto además significa que, si bien a principios del 2000 únicamente se estaba girando cerca de la mitad de lo que le correspondía al Fondo de los ingresos del citado impuesto, en los dos últimos años se ha perdido cualquier proporción con respecto a lo establecido por ley. Se puede argumentar que parte de la disminución del 2003 se sustenta en el traslado al PN de los gastos correspondientes a

RECUADRO 2.10

Problemas de formulación, ejecución y evaluación del plan "Vida Nueva"

La Contraloría General de la República realizó una auditoría operativa sobre el "Plan de Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas Vida Nueva 2002-2006", así como de las estructuras creadas para su formulación, ejecución y evaluación, con el propósito de impulsar mejoras en esos procesos, brindar retroalimentación al Gobierno de la República y contribuir a la rendición de cuentas. El estudio identifica los siguientes resultados:

- Deficiencias de formulación que dificultan el seguimiento y evaluación del Plan.
- Debilidades de correspondencia entre esta iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo,
- Debilidades en la política económica para contribuir a la consecución del objetivo de reducción de la pobreza.
- Inexistencia de retroalimentación entre el Consejo Social y el Consejo Económico sobre temas importantes para la formulación y ejecución del Plan.
- Deficiencias en la definición y aplicación de criterios para la selección de los cantones, distritos y comunidades, que ocasionaron la no consideración de comunidades con altos niveles de pobreza.

- Deficiencias del Consejo Social para la ejecución de las funciones asignadas en el decreto 30493-MP-PLAN-MCAS y realización, por parte de la Secretaría Técnica del Consejo, de tareas que no le fueron asignadas por el decreto y que le competen más bien a MIDEPLAN.

- La ejecución del Plan por parte de los Consejos Sociales Regionales (COSORE) ha enfrentado varias dificultades, entre ellas: apoyo deficiente de la Secretaría Técnica del Consejo Social, renuncias constantes de los gerentes regionales, escasez de recursos humanos, económicos y materiales a nivel regional, problemas de organización de los Consejos, debido a las diferencias en la regionalización de las instituciones y la dificultad para orientar los recursos hacia los distritos y comunidades prioritarias.

- El Poder Ejecutivo desarrolló cuatro procesos de formulación de planes: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Reactivación Económica, el Plan Vida Nueva y los Planes Regionales de Desarrollo, con bastante independencia uno del otro, lo que causó recargos y desorientación en las instituciones.

- A MIDEPLAN no se le definió, en el Consejo Social, un rol acorde con sus competencias.

Fuente: CGR, 2005.

CUADRO 2.15

Evolución de los ingresos del FODESAF. 2000-2004

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos efectivos reales					
Monto ^{a/}	110.389,5	101.301,3	101.781,4	91.663,3	84.792,0
Variación anual		-8,2	0,5	-9,9	-7,5
Transferencias Presupuesto Nacional ^{a/}	40.325,4	31.208,1	38.613,3	19.174,6	8.521,8
Del impuesto de ventas	30.361,9	22.487,8	30.966,6	12.365,7	2.550,0
Bonos deuda FODESAF	9.963,5	8.720,3	7.646,7	6.808,9	5.971,8
Aporte del Gobierno Central					
Porcentaje de ingresos efectivos					
Transferencia total	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0
Porcentaje del impuesto de venta					
Transferencia total	10,8	8,0	10,1	4,2	2,1
Del impuesto de ventas	8,2	5,8	8,1	2,7	0,6

a/ En millones de colones del 2004, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2005, con base en las liquidaciones del FODESAF y de la STAP.

los salarios de los programas financiados bajo convenio, no por ley, pero estos se circunscriben a los técnicos de los CEN-CINAI del Ministerio de Salud y al personal de cocina de los comedores escolares del MEP. Estas partidas no solo no justifican la reducción, sino que carecen de base legal y no explican la continuada contracción observada en el 2004. Este comportamiento de los recursos dirigidos a las políticas selectivas refleja claramente cómo las restricciones fiscales vulneran la ISP y pone en duda su sostenibilidad financiera. También lleva a cuestionar la forma en que se asignan las prioridades del gasto público y su relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

FODESAF no logra ejecutar los pocos recursos que recibe

Desde una perspectiva económica, la eficiencia en el uso de los recursos significa que se obtiene un producto al menor costo posible o que con los mismos recursos se consigue el mayor producto posible. Para esto se requiere contar con una estimación del producto o servicio deseado, el cual debe ajustarse a los objetivos que se busca, tener un nivel de calidad determinado y obtenerse en el tiempo previsto; en otras palabras, para que la gestión sea eficiente, también debe ser eficaz (Mokate, 2001). El problema de los programas sociales, y en particular de los financiados por FODESAF, es que no se cuenta con estimaciones de productos estandarizados u homogéneos, cuyos costos, también comúnmente ausentes, puedan compararse. Se puede determinar cuánto giró FODESAF, pero no cuánto costó el servicio, incluyendo el aporte administrativo de la institución y los recursos adicionales asignados, y menos aún el aporte comunal, en dinero o especie, que es importante en este tipo de programas. No se cuenta tampoco con información homogénea sobre los servicios prestados, de modo que en el mejor de los casos se obtiene el número de beneficiarios, información que tampoco es homogénea (personas, familias, proyectos, acciones, etc.), es de difícil acceso y hasta de dudosa calidad. En este escenario, una reducción

del gasto por beneficiario no es una estimación confiable de mejoras en la eficiencia económica del programa y lo más probable es que más bien refleje deterioro en su calidad.

Por ello, la aproximación a la eficiencia en el manejo de los recursos públicos debe hacerse de manera indirecta, buscando indicadores que sugieran cambios en ella. Uno de esos indicadores es la gestión de los recursos asignados. Aunque gastar más no es sinónimo de mayor eficiencia, la incapacidad de concreción sí puede sugerir problemas de planificación y gestión. En este sentido, la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que, en el 2004, las instituciones encargadas de los programas selectivos mostraron un superávit de 17.500 millones de colones (CGR, 2005). El FODESAF, en particular, ha registrado superávit crecientes desde el año 2000, en un contexto en que sus ingresos reales vienen disminuyendo. Este superávit alcanzó los 5.770 millones en el 2003, que fue el año en que más se redujeron sus recursos reales, y para el 2004 el superávit fue equivalente a casi la misma cifra aportada por

el Presupuesto Nacional como parte de sus obligaciones (cuadro 2.16).

Los problemas de superávit se explican en parte por la manera en que el Ministerio de Hacienda ha venido girando los recursos a las instituciones; muchos de ellos se asignan en el último mes del año, lo cual impide la ejecución de proyectos y metas previstos en la planificación anual y evita que las instituciones puedan aplicarlos el año siguiente, dadas las disposiciones de la nueva Ley de Presupuestos Públicos. Ante esta situación surgen varias interrogantes. No queda claro si con esta forma de operar Hacienda busca contener el gasto por la vía de la no ejecución o, peor aún, responde a una estrategia poco transparente de reducción de la capacidad estatal en materia de política social.

Otra parte del superávit está asociada a devoluciones de las unidades ejecutoras por recursos que no pudieron ser reasignados en el período. El monto reportado por este concepto alcanzó los 1.572 millones de colones en el 2003 y se aproximó a los 500 millones en el 2004. Como estas devoluciones están relacionadas con las unidades ejecutoras que se encuentran bajo convenio, la

CUADRO 2.16

Algunos indicadores sobre la gestión del FODESAF. 2000-2004 (millones de colones y porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos efectivos corrientes	66.164,1	69.372,7	79.487,3	80.393,2	84.792,0
Índice valor real	100,0	91,8	92,2	83,0	76,8
Superávit FODESAF	6,2	9,3	681,6	5.770,5	2.092,7
Reintegros de entidades ejecutoras	47,3	683,2	290,4	1.571,7	451,1
Composición según mandato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto asignado por leyes	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9
Gasto asignado por convenio	30,6	26,0	27,7	20,1	18,1
Composición según programa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formación de capital humano	24,2	24,1	24,9	20,4	22,4
Financiamiento en vivienda	33,1	33,0	32,4	36,5	34,3
Apoyo productivo	4,7	5,4	3,3	5,4	5,7
Programas asistenciales	35,8	36,0	37,7	34,5	34,5
Programas no relacionados	2,1	1,6	1,8	3,2	3,0

Fuente: Trejos, 2005.

situación descrita revela una alta tasa de devolución, pues estas entidades absorben una porción decreciente de los recursos del Fondo. Los asignados por convenio representaron el 31% del total en el año 2000 y para el 2004 solo fueron equivalentes al 18% de los recursos manejados por FODESAF (cuadro 2.16). Esto significa que existe una creciente y mayoritaria porción del Fondo que se encuentra asignada por ley, y aunque ello no es intrínsecamente negativo, en este caso se asocia con la imposibilidad de FODESAF para realizar algún tipo de evaluación, según interpretación de la CGR, y es independiente de la capacidad de ejecución del destinatario, que no tiene que devolver sus recursos superavitarios. Un ejemplo de esto último es el programa de beneficios para responsables de pacientes en fase terminal. Este programa fue creado en 1998, con un financiamiento equivalente al 0,5% del FODESAF y consiste en un subsidio y una licencia para que trabajadores asalariados asegurados (no pobres) puedan cuidar a familiares enfermos en fase terminal. Entre 1998 y 2004 la CCSS solo gastó el 5% de los recursos de este programa, y mantiene un superávit acumulado de 1.349 millones de colones, la mayor parte de ellos en inversiones financieras permanentes.

Ante la asignación creciente del Fondo, la propuesta fallida de la Administración anterior fue el diseño de una nueva ley que eliminara total o parcialmente los destinos específicos. Una opción contraria por discutir es la redistribución total del Fondo en grandes áreas, como topes máximos de financiamiento previa demostración de necesidad y capacidad de administración. La distribución del Fondo es bastante estable, pero se debe evaluar su composición específica; además, la reforma debería contemplar la revisión periódica de esos topes de financiamiento, por ejemplo cada quinquenio. Esto implica fortalecer técnicamente a la administradora del FODESAF, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), para que pueda cumplir a cabalidad su papel⁴³.

Reforma al IVM: un esfuerzo por crear condiciones de sostenibilidad financiera en el mediano plazo

Reiteradamente en sus ediciones anteriores este Informe ha venido llamando la atención sobre los problemas de cobertura y sostenibilidad financiera del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM), el cual, según estudios de la CCSS, requiere una serie de ajustes urgentes en áreas como: edad de retiro, monto de las contribuciones, perfil de los beneficios, cobertura, relaciones de pensionados por invalidez y pensionados por vejez, problemas de morosidad y evasión. Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan el salario ante situaciones de vejez, invalidez y muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque, en cierto momento de su ciclo de vida, las personas pierden capacidades físicas o intelectuales para continuar trabajando en forma remunerada (pensiones por vejez), enfrentan imprevistos que reducen o eliminan tempranamente esta capacidad (pensiones por invalidez), o tienen que hacerle frente al fallecimiento de quien era responsable del ingreso de la familia (pensiones por muerte). Las pensiones son parte de un conjunto más amplio de mecanismos de protección de riesgos, que incluye los seguros de salud, riesgos del trabajo y desempleo.

En abril del 2005, mediante una reforma al régimen de IVM, se introdujo una serie de cambios que no se hacían desde la creación de los seguros sociales, en los años cuarenta, y que procuran mejorar la sostenibilidad financiera del régimen para al menos las próximas cuatro décadas, así como fortalecer sus condiciones de acceso y progresividad.

El IVM se ubica en el primer pilar del sistema de pensiones⁴⁴ y constituye el principal régimen del país, por ser el de mayor cobertura y por tener una pretensión de universalización entre los distintos grupos ocupacionales. Es administrado por la CCSS y ofrece protección a la mayor parte de la población nacional. En el 2004 cubrió al 45,1% de la PEA total, el 56,8% de la PEA asalariada y al 21,7% de la PEA

no asalariada. Su importancia relativa entre la población pensionada era de 75,9%, pero entre cotizantes era de 94,4% debido al peso decreciente de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional (Sauma, 2004). Es además un régimen muy innovador en el contexto latinoamericano, dado que protege a independientes (de manera voluntaria pero en proceso de volverse obligatoria) y para ello no solo dispone del mecanismo individual, sino también de un mecanismo colectivo, en asociación con organizaciones de la sociedad civil. Se destaca asimismo por contar con aseguramiento individual voluntario para población no ocupada, como amas de casa y estudiantes, entre otros. Finalmente, está organizado para proteger a la familia, por lo que brinda pensiones por vejez a quienes contribuyen y pensiones por muerte a quienes son económicamente dependientes de los asegurados.

En febrero del 2004 la Gerencia de Pensiones de la CCSS hizo público un diagnóstico crítico de la situación financiera del IVM y de los tres momentos críticos que podría afrontar. Este régimen es un fondo de capitalización colectiva parcial, en el cual las contribuciones financian las pensiones actuales y, a la vez, alimentan un fondo de reserva que se capitaliza. El primer momento crítico se daría cuando las cotizaciones se tornaran insuficientes para financiar las pensiones, lo que obligaría a complementarlas con intereses del fondo de reserva. El segundo momento crítico ocurriría cuando los intereses no fueran suficientes, por lo que sería necesario recurrir al fondo de reserva propiamente dicho. El tercer momento crítico sería cuando el fondo de reserva se agotara. De acuerdo con el diagnóstico inicial de la Gerencia de Pensiones, estos momentos tendrían lugar en los años 2005, 2015 y 2022, cuando se agotarían las reservas.

Los problemas financieros del IVM se deben principalmente a factores demográficos, a la dinámica del mercado laboral, a aspectos de diseño del régimen y a los niveles de eficiencia administrativa alcanzados (cuadro 2.17). La reforma adoptada en el 2005 plantea medi-

das dirigidas en especial a los aspectos de diseño (reforma paramétrica) y de eficiencia administrativa (reforma no paramétrica). Las medidas relacionadas con otras políticas públicas, en particular con la Política Nacional de Empleo, los riesgos del trabajo, la salud ocupacional y la protección de derechos y atención de personas con discapacidad, quedaron a nivel de acciones deseables pero no se tradujeron en mandatos específicos.

El proceso de reforma del IVM tuvo cuatro fases. La primera fue la exposición pública del problema de sostenibilidad

financiera del régimen, por parte de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, en febrero del 2004. La segunda fue la puesta en común, validación y corrección del diagnóstico inicial presentado por la CCSS, así como la elaboración de propuestas en el marco de una Comisión Social que sesionó entre abril y diciembre del 2004. En una tercera fase se dieron las deliberaciones de la Comisión Social sin algunos de los sectores integrantes iniciales y con el apoyo de un grupo de asesores técnicos, entre enero y febrero del 2005. Finalmente se produjo la aprobación de la reforma por parte

de la Junta Directiva de la CCSS, en abril del 2005 (Martínez, 2005).

La Comisión Social que acompañó el proceso se creó cuando, por iniciativa del cooperativismo y el sindicalismo, la Junta Directiva de la CCSS solicitó a la Gerencia de Pensiones convocar una instancia social que identificara medidas para restablecer la sostenibilidad financiera de IVM. Este órgano tendría un carácter consultivo y su objetivo sería recibir propuestas a partir de las cuales la Junta Directiva tomaría las decisiones pertinentes, tal como lo establece la Ley Constitutiva de la CCSS (Comisión Social,

CUADRO 2.17

Principales factores que inciden en la sostenibilidad financiera del régimen IVM

Dimensión	Breve descripción	Implicaciones para la sostenibilidad financiera del IVM
Cambios demográficos	Esperanza de vida más alta de América Latina	Cambian los montos de cotización necesarios para que quienes están activos, que cada vez son menos, sostengan a quienes están jubilados, que ahora son más y viven más tiempo
	Cada vez hay menos población activa y cotizante por cada persona pasiva ya jubilada	
Cambios en el mercado laboral	Creciente creación de empleo independiente, que no cotiza a la seguridad social	Creciente presión de población que llegará a los 65 años sin una pensión contributiva
	Dejan de cotizar pocas personas de altos ingresos por problemas de disponibilidad contributiva, y muchas personas de escasos ingresos por problemas de capacidad contributiva	
Diseño del régimen	Las contribuciones no aumentan desde hace varias décadas y aumenta el desequilibrio entre aportes y beneficios	Mayor regresividad, dado que las contribuciones alcanzan para pocos años de jubilación y luego debe recurrirse al fondo de reservas, del cual quienes tienen mayores ingresos terminan obteniendo muchos más recursos que quienes tienen menores ingresos
	Salario de referencia para el cálculo de la pensión considera los 48 mejores salarios de los últimos 60	Estimula la subdeclaración de ingresos en los años previos y la sobredeclaración en los años considerados para el cálculo de la pensión
Composición de la inversión pública social	La inversión pública en pensiones aumenta al doble del ritmo de la inversión pública en general	Mayor regresividad socioeconómica en la distribución de los recursos
	Existe una importante deuda del Estado con los regímenes no contributivos, aunque no con el IVM	Genera en la opinión pública la idea equivocada de que los problemas del IVM se resuelven si el Estado le paga lo que le debe. Sin embargo, la deuda del Estado con este régimen fue resuelta por provisiones contempladas en la Ley de Protección al Trabajador y actualmente equivale a un mes de pago de pensiones y gastos administrativos del IVM
Ineficiencia administrativa	Lenta implementación de la Ley de Protección al Trabajador en materia de aumento de cobertura de trabajadores y trabajadoras independientes.	Una alta proporción de la población no contribuye al régimen y, con ello, reduce el volumen del fondo de reserva. El fondo se constituye cuando comienzan a cotizar nuevas personas que, por lo tanto, demorarán un tiempo en contar con los requisitos para retirar sus recursos

Fuente: Martínez, 2005.

2004). La Comisión estuvo integrada por representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Con voz y voto participaron dieciséis personas. El Gobierno tuvo dos representantes de la CCSS (ambos de la Gerencia de Pensiones), uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y una del Instituto Nacional de las Mujeres. Estuvieron presentes, pero sin voto, delegados de la Superintendencia de Pensiones y la Defensoría de los Habitantes, e informalmente el Jefe de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS. La sociedad civil participó con cuatro representantes de organizaciones sindicales, dos del cooperativismo, dos del solidarismo y cuatro del sector empresarial⁴⁵. Sin voto participó una representante de las organizaciones de mujeres. La OIT brindó un criterio independiente acerca

de la situación actuarial del IVM y otros técnicos de la CCSS expusieron distintos aspectos del problema. Durante los primeros cuatro meses se realizó un diagnóstico de la situación financiera del régimen y en el transcurso de los siguientes cinco meses se presentaron las propuestas. A lo largo de las sesiones se fueron demarcando distintas posiciones y se desarrollaron los debates principales.

El año 2004 terminó con gran incertidumbre, pero en enero del 2005, por iniciativa de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, se reactivó la discusión. Durante enero y febrero se elaboró una única propuesta a partir de las recomendaciones emitidas por los sectores durante el 2004 (Grupo Técnico, 2005). El documento final fue conocido por la Comisión Social en pleno a finales de febrero y firmado por los representantes de los sectores. En abril

del 2005 la Junta Directiva abordó el tema y aprobó por unanimidad la reforma.

La reforma adoptada

El cuadro 2.18 compara requisitos y beneficios entre dos escenarios (el actual⁴⁶ y el de la reforma aprobada) y distingue entre retiro normal, opciones de retiro anticipado, retiro con beneficio reducido y medidas para sectores de altos ingresos. El resultado de la reforma es una combinación de incentivos a la eficiencia administrativa con un ajuste en los parámetros de cálculo que, a la vez, debido a los cambios en las tasas de reemplazo, acerca los instrumentos de política al cumplimiento del principio de equidad.

En lo que concierne a los montos de pensión del retiro normal, en la reforma adoptada se escalonaron los

CUADRO 2.18

Medidas actuales y adoptadas para la reforma paramétrica del régimen IVM. 2005

Medidas	Actual	Aprobada	Comentarios
A. Retiro normal			
Edad de retiro y número de cuotas	65 años y 240 cuotas	65 años y 300 cuotas	Permiten mejorar la relación entre contribuciones y egresos del régimen
Porcentaje de cotización (distribuido en forma tripartita)	7,5%	10,5%, plazo 20 años; ajusta 0,5% cada 5 años	
Salario de referencia	48 mejores de los últimos 60	Últimos 240, actualizados por inflación	Pretende incentivar la declaración completa de los salarios desde muy temprano en la carrera laboral
Monto de pensión:	56,5%	Escalonada, entre 57,5% y 48,0%	Implica un cambio cualitativo que permite reducir la regresividad previa de las pensiones
Cuántía total real con 25 años			
Cuántía adicional real después de 240 cuotas	0,9%	1%	
B. Retiro anticipado			
B.1 Con más cuotas	Tabla diferenciada según sexo, solo entre 60 y 62 años y 3 meses	Tabla diferenciada en 6 cuotas a favor de las mujeres	Es útil para aquellos que entran a trabajar muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotización y alcanzan los 60 o 62 años con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años
B.2 Con menor monto de pensión	No hay	Tabla diferenciada en 0,5 a favor de las mujeres	Es una modalidad de retiro anticipado útil para quienes necesitan retirarse antes, pero no disponen de un altísimo número de cuotas
C. Pensión reducida			
Pensión reducida (personas que cotizaron pero no alcanzaron las cuotas requeridas para el retiro normal)	No hay	Sí, proporcional a pensión mínima vigente, a partir de 75% con 180 cuotas	Reconoce el esfuerzo contributivo realizado, para que quienes no alcanzan el mínimo de cuotas requeridas (240) no pierdan el derecho a una pensión contributiva
D. Medidas para sectores de altos ingresos			
Incentivos para que coticen sectores de altos ingresos	No hay	Indicación a la Gerencia de Pensiones para que en 2 meses elabore una propuesta	La Gerencia de Pensiones estudia distintas opciones que deberán ser valoradas por la Junta Directiva durante el año 2005

Fuentes: Martínez, 2005, a partir de CCSS, 2004b, 2005e y 2005f, y Grupo Técnico, 2005.

beneficios en forma inversa al nivel de ingreso: a mayor ingreso, menor porcentaje de pensión. En la distribución actual del ingreso entre cotizantes a la CCSS, casi el 80% se encuentra entre 0 y 2 salarios mínimos (y da cuenta del 44% de los ingresos del IVM), mientras que, en el otro extremo, solo el 3% de las personas cotizantes tiene ingresos de 6 o más salarios mínimos (pero da cuenta del 20% de los ingresos de la CCSS). La reforma ofrece a la población asegurada que se encuentra por debajo de tres salarios mínimos, una mejora de su pensión. El aumento implica un promedio de 4.000 colones o 10 dólares por persona asegurada con estos niveles de ingreso. Por su parte, la cuantía adicional busca que las personas de altos ingresos tengan incentivos para cotizar un mayor número de años, de manera que su pérdida con respecto a la situación actual sea menor, pues la gran mayoría de esta población cotiza en promedio 35 años.

Para la aplicación de las reformas se distingue además entre tres grupos: mayores de 54 años, para quienes las contribuciones y los beneficios no se modifican, población de 45 a 54 años, para la cual se establecen cambios graduales, y menores de 45 años, a quienes los cambios se aplicarán en todos sus extremos. La mayor parte de las personas cotizantes (74,9%) comenzará a cotizar con las nuevas reglas aprobadas.

De acuerdo con estimaciones realizadas por la OIT con datos de la Dirección Actuarial de la CCSS, la reforma adoptada y las transformaciones que introduce amplían la sostenibilidad financiera del régimen por más de veinte años (cuadro 2.19). En cuanto al tema de contribuciones insuficientes para financiar pensiones, la situación actual daba un margen de sostenibilidad hasta el 2011 pero con la reforma este momento se prolonga hasta el 2041. En lo que concierne a ingresos insuficientes para gastos totales y la reducción de reservas, la situación actual daba un margen hasta el 2022, y con la reforma ese momento se prolonga hasta el 2046. Finalmente, para el agotamiento de los fondos del IVM el momento crítico

CUADRO 2.19

Momentos críticos para la sostenibilidad financiera del régimen IVM^{a/}
(años)

Momentos críticos	Situación actual	Con reforma adoptada
1. Contribuciones insuficientes para financiar pensiones y otros gastos	2011	2041
2. Ingresos totales son insuficientes para gastos totales y comienza a decrecer reserva	2022	2046
3. Se agotan las reservas del fondo de IVM	2028	2054

a/ Corresponde al escenario de base estimado por la OIT, a partir de datos de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS. No considera ningún cambio en la eficiencia administrativa.

Fuente: Grupo Técnico, 2005 y CCSS, 2005f.

pasa del 2028 al 2054. En los tres casos señalados los plazos aumentarían adicionalmente cinco años si la institución aumenta la eficiencia administrativa (Martínez, 2005). Esto significa que a la mayor brevedad, la CCSS debe definir las metas de aumento de su eficiencia administrativa y su reflejo en las finanzas del régimen de IVM.

Lecciones aprendidas y desafíos futuros del IVM

En términos de contenidos, la reforma al régimen de IVM aprobada avanza en tres aspectos centrales: la sostenibilidad financiera por al menos cuatro décadas, y posiblemente cinco en un escenario de alta eficiencia administrativa, la mayor flexibilidad en las condiciones de acceso a las pensiones a través de una pensión reducida y una nueva alternativa de retiro anticipado, y la progresividad de las pensiones mediante el escalonamiento. En términos políticos estos avances se dan en el marco de una experiencia de diálogo social que tuvo lugar en un contexto nacional que muestra grandes dificultades para llegar a acuerdos. La reforma aprobada tiene además la virtud de lograr consenso sobre la base de una agenda concreta, en un tema vital para el desarrollo social del país y con la participación de actores clave como el Estado, los sectores empresariales y los sectores laborales.

Por otra parte, la reforma fortalece el protagonismo del primer pilar solidario y colectivo en el marco del sistema multipilar de pensiones. En América

Latina el modelo que más se le acerca es el uruguayo, que también combina un pilar colectivo y dos complementarios, uno obligatorio y otro voluntario. Sin embargo, en Uruguay la contribución al primer pilar se define en función de un monto predefinido de ingresos, por encima del cual la cotización se traslada al pilar de capitalización individual. Además, y sobre todo, el peso relativo del primer pilar es pequeño en comparación con el segundo, que otorga la mayor proporción de la pensión. Chile tiene el sistema que más se distancia del costarricense, dado que a inicios de la década de los ochenta fue pionero en reemplazar el pilar solidario por cuentas individuales (Martínez, 2005).

Ahora bien, la reforma adoptada no resuelve todos los problemas del régimen de IVM de una vez y para siempre. Hay desafíos pendientes, dada la incertidumbre que rodea a un régimen que depende directamente de la dinámica del mercado laboral y sus profundas transformaciones. A lo largo de las próximas décadas será necesario realizar un seguimiento actuarial atento, que tenga en cuenta factores endógenos (como el grado de eficiencia administrativa alcanzado) y factores exógenos al sistema de seguridad social (como el ritmo de creación de empleo formal). Asimismo, habrá que velar por la aplicación misma de la reforma y su consolidación en los próximos años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

REFORMA AL IVM

Véase Martínez, 2005 en el sitio

www.estadonacion.or.cr

NOTAS DEL CUADRO 2.1

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

b/ A partir de 1998 se hizo obligatorio para los trabajadores por cuenta propia asegurarse en el seguro de salud y en pensiones; antes de este año podían optar por asegurarse solo en el primero de estos regímenes.

c/ Disponible a partir de 1992.

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

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

f/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las Encuestas de Hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, que tiene como base enero de 1995.

g/ Considera los casos entrados al Ministerio Público.

Se utilizan las proyecciones de población de INEC-CCP.

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

i/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994.

j/ Los datos están disponibles a partir de 1994.

k/ Incluye educación diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos "Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo", de Pablo Sauma; "Avance sobre el estado de la educación en Costa Rica", de Carlos Castro; "Ciudades intermedias en Costa Rica: roles y segregación social interna", de Rosendo Pujol y Johanna Salas, de ProDUS-UCR; "La equidad del gasto público social en el 2003", de Juan Diego Trejos; "Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones", de Juliana Martínez; "Acceso a la vivienda y política de atención a asentamientos en precario", de Eloísa Ulibarri, Carmen González y Rodolfo Gutiérrez, de FUPROVI; "Actualización de estudio de panel sobre pobreza en Costa Rica 2000-2004", de Pablo Slon y Edwin Zúñiga; "Dimensión espacial de la pobreza en la región Brunca", de Keylor Carmona, Mario Ramos y Fernando Sánchez; "Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la región Brunca", de Leonel Fonseca; "Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención

del gasto total público 2003-2004", de Julio Rosales y "Administración de la justicia", de Emilio Solana.

Un agradecimiento especial por sus aportes a: Luis Rosero Bixby, del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP-UCR); Juan Pablo Pérez Saíenz, de FLACSO-Costa Rica; Nancy Montiel y Guiselle Segnini, de la Contraloría General de la República; Adrián Elizondo, estudiante de TCU-UCR; Manuel Antonio Bolaños, Ministro de Educación Pública; Jorge Solano, de ProDUS-UCR; Natalia Morales, Arodys Robles y Miguel Gutiérrez, del Programa Estado de la Nación.

Un agradecimiento por sus comentarios específicos merecen: Pilar Ramos (INEC); Kathya Rodríguez (Defensoría de los Habitantes), Juan Rafael Vargas (Programa de Maestría de la Salud, Escuela de Economía de la UCR), Guido Miranda, María Elena López (Ministerio de Salud), María Fullmen Salazar (Ministerio de Seguridad Pública), Samuel Yankelewitz (UCCAEP), Marjorie Jiménez (SUPEN) y Ramiro Fonseca (Ministerio de Vivienda).

Se agradece la colaboración de la Fundación Ebert para el desarrollo de los estudios sobre pobreza e inversión social.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 9 de febrero, 2 de junio y 20 de julio de 2005. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Oscar Alvarado, Raquel Barrientos, Ana Lucía Bustos, José Antonio Calvo, Carmen Camacho, Marta Campos, Luisa Castillo, Rodolfo Cerdas, Aida Chaves, Jorge Arturo Chaves, Luisa Chinchilla, Helio Fallas, Haydeé Fernández, Clotilde Fonseca, Leonel Fonseca, Ramiro Fonseca, Miguel Gómez, Carmen González, María Elena González, Milena Grillo, Rodolfo Gutiérrez, Marjorie Jiménez, Carlos León, Jenny Libero, Emma Lizano, María Elena López, José Gabriel Román, Rodrigo Madrigal, Juliana Martínez, Guido Miranda, Carlos Molina, Nancy Montiel, Manuel Morales, Patricia Obando, Rodolfo Osorio, Eugenio Pignataro, Rosendo Pujol, Eliécer Ramírez, Pilar Ramos, Mario Ramos, Kathya Rodríguez, Julio Rosales, Mariano Sáenz, Fernando Sánchez, Pablo Slon, Emilio Solana, Elizabeth Solano, Jorge Solano, Juan Diego Trejos, Eloísa Ulibarri, Anayansy Valverde, Ana Karina Zeledón y Edwin Zúñiga.

La edición técnica la realizaron Marcela Román, Arodys Robles y Natalia Morales.

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

NOTAS

- 1** Para efectos operativos en esta aspiración se da cuenta del balance “macro” de la situación social del país.
- 2** Se entenderá por integración la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: “acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí por cuanto son tratados en el capítulo “Fortalecimiento de la democracia”
- 3** Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos del gobierno destinados a políticas universales (salud, educación, pensiones) y las políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, CEN-CINAI, comedores escolares).
- 4** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) el tema de seguridad se abordará desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito
- 5** El concepto de desarrollo humano se enfoca en la expansión de las libertades de las personas; se tiene como premisa la consideración del ser humano como un agente, es decir, un ser racional capaz de adoptar sus decisiones (“*a shared view of the human being as an agent*”; Sen, 2000). La libertad de que gozan las personas para elegir formas de vida alternativas en función de los objetivos más establecidos por ellas es indicativa del desempeño de una sociedad que respeta y promueve el valor de sus miembros.
- 6** El desempeño de las personas y la capacidad de ejercer su libertad se ven coartados por condiciones de las que no pueden suponerse responsables. La pobreza es una de esas condiciones que provoca privación de las capacidades de las personas (*poverty as capability deprivation*), porque las excluye de la vida social al impedirles participar en la comunidad o, lo que es lo mismo, interactuar libremente con las otras personas (*being able to appear in public without shame*). La pobreza es, dice Sen, un claro ejemplo de cómo una privación de capacidad adquiere forma de exclusión social (Sen, 2000). “Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas” (Sen, 1999).
- 7** Este cálculo se hizo a partir de las estadísticas de “Patrones, trabajadores y salarios 2004” de la CCSS, con la información de los trabajadores asegurados según escala de salario mensual. Se tomó un salario promedio de las escalas de salarios utilizadas por esa institución y se calculó el porcentaje del total que representan los asegurados, según salarios promedio y el peso que tienen dentro del total cotizado
- 8** La capacidad contributiva de trabajadores y trabajadoras se infirió a partir de una valoración de las condiciones de acumulación ampliada, simple o de subsistencia, de los establecimientos. En los establecimientos de acumulación ampliada se consideró capacidad contributiva plena, mientras que en los establecimientos de acumulación simple y de subsistencia se asumió capacidad contributiva parcial. Esta metodología es mejor que la de líneas de pobreza, dado que estrictamente no se debería asumir que una persona en condiciones de pobreza no tiene capacidad alguna de cotizar. La explicación de la metodología empleada se encuentra en Trejos, 2003.
- 9** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 10** Se entrevistó a 2.400 personas de 20 años o más que residen en el Área Metropolitana de San José. El trabajo de campo fue realizado de setiembre a diciembre de 2004 y la información se recolectó mediante visita domiciliaria de tres equipos especializados. La encuesta utilizó el muestreo multietápico por grupos de edad.
- 11** El análisis se realizó con base en los expedientes de atención del embarazo y parto de la madre, de la atención al recién nacido, de su crecimiento y desarrollo y de visitas domiciliarias a las familias (SINAMI, 2005).
- 12** En el proyecto de reforma del sector salud se estableció claramente el énfasis que debe darse al primer nivel de atención. Sin embargo, se sigue dando una importancia mayor a la atención y construcción hospitalaria (E: Miranda, 2005).
- 13** La modalidad intramuros brinda una atención más completa al beneficiado que acude a los Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI) y la modalidad extramuros se refiere a la atención periódica de la población que, por dificultades de acceso físico, no puede asistir a los establecimientos diariamente.
- 14** Un tema relevante que no se había trabajado en el país en relación con el cáncer es el costo económico que representa esta enfermedad y que puede ser medido de tres formas: costos directos, asociados al empleo de los recursos usados para la atención de la salud; costos indirectos, generados por la pérdida de recursos potenciales; y costos psicosociales, que resultan de costos intangibles como la pena, el sufrimiento y su impacto en la calidad de vida de los pacientes y sus familias (CCSS-MINSA, 2005).
- 15** A pesar de que el presente Informe hace referencia al año 2004, resulta imperativo mencionar que el 12 de julio del 2005 el Hospital Calderón Guardia sufrió un incendio que afectó los pisos cuarto y quinto de la estructura conocida como “la vieja torre”, en el cual fallecieron 19 personas. Esta tragedia puso en evidencia, de la manera más dolorosa, las carencias de la infraestructura hospitalaria del país.
- 16** Que en su totalidad estuvieron en manos de la Junta de Protección Social antes de ser traspasadas a la CCSS.
- 17** Esta información tiene limitaciones, por cuanto no evalúa todos los EBAS de la región, cuyo número varía (cada año se evalúa en promedio una tercera parte).
- 18** La investigación fue realizada por Adrián Elizondo, en el marco del TCU-UCR. Se solicitó información sobre el costo de la matrícula y la mensualidad de cada establecimiento, con base en una lista de centros educativos privados autorizados por el MEP, proporcionada por la División de Centros Privados de ese Ministerio. De un total de 314 centros educativos de primaria y secundaria, se contactaron 214. Al final se obtuvo información de 116 centros educativos de primaria y 89 de secundaria, localizados en todo el país.
- 19** Los datos obtenidos muestran una desviación estándar muy alta. En la mensualidad, para la educación primaria es de 49.034 colones y en secundaria de 55.166 colones. La matrícula es de 63.937 colones para las escuelas y de 87.385 de colones para los colegios.
- 20** Por lo general en estas escuelas se paga una colegiatura anual en dólares. Para efectos del estudio, ésta se dividió en diez cuotas iguales (mensualidad) y una undécima se reservó como matrícula. La norma en los colegios privados es que se paguen diez meses. El costo de la matrícula tiende a ser muy cercano al de una mensualidad. El tipo de cambio de referencia para estos cálculos fue de 471 colones por dólar.
- 21** Con posterioridad a la redacción de este apartado, se presentó una inusitada presión política y pública por parte de diputados del PUSC sobre el Ministro de Vivienda, que culminó en la renuncia de éste. El tema de mayor tensión fue la participación de representantes populares en la distribución del bono de la vivienda, lo que refuerza en mucho la preocupación mencionada. Sin embargo, será en el Duodécimo Informe donde se realice una valoración completa sobre este asunto.
- 22** Según el SIDES, el déficit habitacional se define como la suma de tres componentes: el faltante natural (los hogares nuevos menos las viviendas nuevas), las viviendas hacinadas y las viviendas en mal estado. Estos dos últimos componentes se llaman déficit cualitativo. Para más detalles véase FUPROVI, 2005.
- 23** Este índice mide la capacidad de compra de una vivienda y relaciona el ingreso promedio de las familias, el precio promedio de una vivienda y las condiciones de financiamiento. Para más detalles pueden consultarse las ediciones sexta y décima de este Informe.
- 24** Los estratos salariales se refieren al nivel de ingreso de una familia, definido en función del número de salarios mínimos. Estrato 1: familias que poseen ingresos inferiores al salario mínimo de un obrero no calificado de construcción; estratos 2, 3 y 4: familias con ingresos inferiores a la sumatoria de 2, 3 y 4 veces ese salario mínimo (MIVAH, 2005a).

25 El término "precario" se refiere a la condición de legalidad de la tenencia de la tierra en que se encuentra ubicada la vivienda de una o más familias. Debe distinguirse del término "tugurio", que se define por el estado físico de la vivienda de una familia. Así, un tugurio puede estar en estado de precariedad, pero una vivienda en precario no necesariamente es un tugurio (FUPROVI, 2005).

26 En 1987 se creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV) y, mediante la Ley 7052, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). En su Transitorio XI, esta ley indicaba que todos los asentamientos consolidados que atendiera la CEV quedarían cubiertos por el bono total, lo cual garantizaba la disponibilidad de recursos y, a la vez, reforzaba el rol de ente ejecutor de la CEV para la erradicación de precarios y la construcción de vivienda de interés social. Además, el artículo 64 de esta misma ley estableció que la vivienda mínima (de interés social, tugurios y asentamientos en precario) podría obviar los trámites del visado y permiso municipal, dependiendo únicamente del visto bueno del Departamento de Urbanismo del INVU para ser aprobada. Este artículo (posteriormente reformado) contemplaba las diferencias entre los requerimientos de un asentamiento de vivienda mínima y una urbanización de vivienda corriente. Por ende, la atención expedita e inmediata requerida por los asentamientos consolidados se cumplía por el esquema propuesto al inicio de las operaciones del SFNV. En 1990, con el ingreso de la Administración Calderón (1990-1994) se aprobó la Ley 7208, que declaró gratuito el bono de la vivienda y permitió que la Dirección de Urbanismo del INVU aprobara planos constructivos de asentamientos consolidados que no cumplían con los reglamentos de fraccionamientos y urbanizaciones. Dicha ley, en conjunto con el artículo 64 de la ley del SFNV, facilitó la intervención estatal en asentamientos de esta índole, eximiéndolos de trámites complicados y posibilitando una atención más expedita.

27 Según la resolución no 3410 de la Sala Constitucional, emitida en 1992, el decreto que creó la Comisión Especial de Vivienda (CEV) es inconstitucional. Mediante el decreto ejecutivo 22257-MP-MIVAH-J, se ordenó que los proyectos no iniciados o concluidos por la CEV debían pasarse a las entidades autorizadas y, así, en 1994 la CEV dejó de funcionar. Además la Ley 7794, de 1998, que derogó la Ley 4574, estableció que las municipalidades deben utilizar el procedimiento de licitación pública o remate para traspasar propiedades a las familias de escasos recursos. Esta ley básicamente elimina la posibilidad de que las municipalidades desarrollen proyectos de vivienda.

28 En los programas universales se incluyen la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales.

29 En las políticas restrictivas se incorporan la educación superior, la formación profesional, la regulación del mercado de trabajo y los servicios culturales y recreativos.

30 En las políticas selectivas se ubican los incentivos para estudiar, los programas de nutrición, el apoyo a grupos vulnerables, las pensiones no contributivas y el suministro de viviendas subsidiadas.

31 Las políticas contributivas comprenden tanto el seguro de IVM de la CCSS como los distintos regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, aunque algunos de estos no tienen como requisito la contribución o no existe una relación actuarial entre la contribución y el perfil de beneficios recibido. En todo caso, como en la mayoría de los sistemas existe algún grado de contribución, conviene considerarlos por separado.

32 Si bien es cierto que los hogares en cada uno de los deciles no son los mismos en cada uno de los años -tanto por factores muestrales como por la movilidad de los hogares entre deciles, en virtud de cambios en su ingreso-, las cifras agregadas por deciles reflejan adecuadamente las principales variaciones.

33 El punto de comparación es el primer estudio de panel, realizado para el período 2000-2002 y conformado por 1.420 hogares con ingreso conocido, equivalentes al 16,5% del total de hogares con ingreso conocido en la muestra de la EHPM para el año 2000. Al expandir los datos del panel construido, se obtuvo una estimación del total de hogares con ingreso conocido para todo el país de 838.372 para el año en que inicia el panel (2002), es decir, la estimación quedó por debajo de la estimación que arroja la EHPM para todo el país (a saber, 840.186 hogares con ingreso conocido) en 1.814 hogares (0,2%). En el caso del panel que se construyó en el primer estudio (período 2000-2002), la expansión para todo el país también arrojó una estimación menor a la de la EHPM y en el mismo porcentaje (Slon y Zúñiga, 2005). Para detalles metodológicos véase Slon y Zúñiga, 2004.

34 Estas cifras corresponden a una estimación propia de Sauma, 2005, que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC (que incluyen solamente los hogares con ingresos conocidos), una estimación de los hogares pobres dentro de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% de esos hogares (10,6% en situación de pobreza extrema).

35 El indicador de intensidad o brecha de pobreza determina si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si las personas y los hogares son más pobres o no). La severidad de la pobreza, refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres. Para todos los casos se estima un indicador cuyos valores mínimo y máximo son 0 y 1, respectivamente; los aumentos en él reflejan un empeoramiento en la situación que describen (Sauma, 2005).

36 El estudio de FUPROVI (2005) utiliza los datos de cantidad de precarios y familias en precario para el año 2004 con base en la información suministrada por el MIVAH en marzo del 2005.

37 Un dato interesante que arroja este estudio es que la incidencia de la pobreza es muy sensible a la definición de línea de pobreza, es decir, existe un significativo número de personas que perciben ingresos muy cercanos a la línea de pobreza y que, ante pequeños cambios en ésta, pueden pasar a la pobreza (Carmona et al, 2005).

38 Los cantones se caracterizan principalmente por la alta desigualdad en los niveles altos de la distribución de ingreso, según el índice de entropía.

39 Se construye un indicador de clase media definido entre 0 y 1 donde 1 representa el mayor nivel de polarización (Carmona et al, 2005).

40 Cabe mencionar que ningún distrito de la región se encuentra simultáneamente en los cuartiles de menor desigualdad y pobreza, ni en los cuartiles de mayor pobreza y desigualdad.

41 El cálculo de estas poblaciones se hizo de acuerdo con los segmentos censales cercanos al centro de las ciudades con densidades de al menos diez personas por hectárea. Se utilizó como referencia la selección de zona urbana-rural del INEC y en algunos casos, como Turrialba, se revisaron las fotografías 1/25.000 a cargo del CENIGA, que fueron obtenidas en el proyecto denominado Comisión Terra y tomadas en 1998.

42 Los gastos no discrecionales se refieren a salarios, pensiones e intereses de la deuda.

43 A juicio de la CGR, la DESAF está lejos de cumplir ese papel: "Con base en las situaciones comentadas, a saber, la ausencia de estudios técnicos para la presupuestación de programas, la ineficiente distribución de los recursos, el giro de dinero a unidades que podrían no necesitarlos, los deficientes sistemas de selección de beneficiarios y la insuficiente supervisión de campo, se puede concluir que la DESAF no está cumpliendo con la principal labor para la cual se creó, que es: velar por la eficiente recaudación, administración y utilización de los recursos del FODESAF" (CGR, 2005).

44 Los otros regímenes que forman parte del primer pilar son los regímenes del Poder Judicial, el Magisterio Nacional, el INS (bomberos), el régimen transitorio con cargo al Presupuesto Nacional y el régimen no contributivo (RNC) de la CCSS.

45 Los representantes sindicales fueron de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Confederación Rerum Novarum (CRN), la Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC) y la Unión de Empleados de la Caja (UNDECA); los cooperativistas provenían del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO) y las cooperativas de salud; los solidaristas actuaron a nombre de la Federación, el Movimiento Solidarista y la Escuela Juan XIII y los empresariales pertenecían a la Unión Costarricense de Cámara y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

46 La situación previa a la reforma es la situación "actual", dado que la entrada en vigencia de la reforma no es inmediata, sino 18 meses después su adopción.

