

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/L.713(Conf.82/5)Add.5  
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

---

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza  
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

**ACTIVIDADES DE LOS GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE PARA  
LA SUPERACION DE LA POBREZA**

**Respuesta del Gobierno de Costa Rica**

Este documento fue preparado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica,  
Dirección de Política Económica y Social de Costa Rica.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1538

## CONTENIDOS

Introducción.....	v
I. Aspectos Generales.....	1
II. Metas y logros sectoriales.....	9
1. Salud y Nutrición.....	9
2. Educación.....	12
3. Empleo y economía popular.....	15
4. Vivienda.....	16
III. Financiamiento.....	19
IV. Desarrollo institucional.....	23
V. Participación.....	27
Anexos	
Panorama Económico de Costa Rica	
Cuadros estadísticos sobre pobreza en Costa Rica, por regiones, según la línea de pobreza de CEPAL y línea de bienestar del BID	
Resumen sobre Distribución del ingreso en Costa Rica	
Pobreza rural en Costa Rica: estudio comparativo a nivel cantonal. 1973-1984.	
Pobreza urbana: el caso del Area Metropolitana de San José	
El gasto público en los sectores sociales. 1975-1991.	
Panorama Social de Costa Rica, 1991	

## Introducción

En el marco de las actividades preparatorias de la III Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, CEPAL elaboró un cuestionario selectivo a los Gobiernos de la América Latina con el propósito de establecer un balance sobre la situación imperante y reflexionar sobre las estrategias orientadas al abatimiento de las brechas de pobreza.

La respuesta relativa al caso nacional, ha sido preparada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Nacional, en su calidad de Secretaría Técnica de los Consejos Económico y Social de Gobierno.

La sistematización se ha efectuado considerando documentos oficiales y experiencias del conjunto de las instituciones públicas.

El documento sigue el orden del cuestionario formulado por la CEPAL, e incluye, cuando ello se ha considerado necesario, anexos que amplían la información requerida.

Igualmente, se adjunta en medios magnéticos este Informe por si se considera necesaria su reproducción.

## Sección 1: Aspectos Generales

1. ¿Cuál es, a grandes rasgos, la situación del país en lo relativo a pobreza?. ¿Cuáles son los grupos y áreas más carenciados y las carencias más importantes?.

En este apartado, se describe la situación de pobreza según el método de ingreso utilizado por la CEPAL y el BID.

A su vez, se detallan los resultados de dos estudios realizados por MIDEPLAN sobre pobreza rural y pobreza urbana con base en los resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda.

En el caso de pobreza rural se utiliza la técnica del Indicador Resumen en tanto que en el trabajo sobre pobreza urbana se procedió de conformidad con la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas.

### 1.1- Pobreza según ingreso

Al analizar la magnitud de hogares costarricenses en condición de pobreza en el período previo a la crisis (hasta 1980), se constata que éstos llegaron a constituir casi una cuarta parte del total de hogares del país. Esta situación se desmejoró drásticamente con la crisis de inicios de los ochentas, ya que en 1982 abarcó casi la mitad de los hogares (48 %).

Después de las medidas adoptadas por el Gobierno tendentes a estabilizar la economía y lograr una cierta expansión del crecimiento económico, se observa un acelerado descenso de la población pobre, lo que ha permitido volver a niveles similares de pobreza previos a la crisis. Así, en 1987, el porcentaje de hogares pobres se ubicaba en 18.6% del total.

Sin embargo, luego de ese año, no se aprecia una tendencia consistente en el indicador. Entre 1988 y 1999 las cifras apuntan a un incremento del porcentaje de hogares pobres de cerca de poco más de tres puntos porcentuales, ubicándose al final de este bienio en 21.9%.

En 1990, el porcentaje de hogares pobres decrece ligeramente situándose en 20.5%. Finalmente, en 1991 el porcentaje de hogares pobres para el total del país, según la línea de CEPAL, pasó de un 20.5 a un 24.4% y de acuerdo a la del BID evolucionó de un 42.9 a un 48.1%, situación en la que influye el crecimiento pausado de la economía durante ese año así como la caída de los salarios reales (Véase Anexo 1: Panorama económico de Costa Rica, 1991).

En síntesis, y siguiendo la metodología de CEPAL, 121 mil hogares, lo que representa uno de cada cuatro en el país, se encontraban en 1991 en condiciones de pobreza. Dentro de este grupo, un 14% de los hogares viven una situación de extrema pobreza.

La pobreza afecta de manera discriminada a las diferentes zonas y regiones del país. Tres de cada cuatro personas pobres viven en el área rural. A nivel de regiones de planificación, la Chorotega y Brunca son las que presentan las condiciones de mayor pobreza, mientras que la Región Central tiene el más bajo porcentaje de pobres, según se aprecia en el Cuadro 1 y Anexo 2.

Cuadro 1

COSTA RICA: HOGARES EN SITUACION DE POBREZA  
SEGUN REGIONES DE PLANIFICACION. 1990-1991  
(excluye a servidores domésticos y pensionistas)

	----CEPAL1----			----BID2----		
	1990	1991	INCREMENTO	1990	1991	INCREMENTO
COSTA RICA.....	20.50	24.4	19.02	42.90	48.10	12.12
Región Central.....	14.00	18.0	28.57	35.30	41.30	17.00
Región Chorotega.....	41.10	45.1	9.73	66.60	68.20	2.40
Región Pacífico Central.....	26.90	28.4	5.58	52.40	54.90	4.77
Región Brunca.....	42.50	42.0	-1.18	67.80	64.60	-4.72
Región Huetar Atlántica.....	17.50	21.5	22.86	38.90	45.80	17.74
Región Huetar Norte.....	35.90	32.2	-10.31	61.20	59.90	-2.12

1. Hogares que no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas, utilizando como parámetro el costo de la canasta básica alimentaria.
2. Hogares que no alcanzan ingresos mensuales iguales o superiores al valor de la línea de bienestar.

FUENTE: DGECC y MTSS. Encuesta de Hogares, 1991

La información disponible sobre distribución del ingreso, expresa la magnitud que asume esa desigualdad social (Anexo 3). En 1988 mientras el quintil más bajo de las familias recibía un 4.7% del ingreso nacional disponible, el 20% superior concentró casi el 50%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> DGECC. Avance de resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto. 1991.

## 1.2- Pobreza rural

El 58% de los cantones rurales están ubicados en alguno de los niveles de pobreza o insatisfacción de necesidades básicas. En términos espaciales, corresponden al 58% del territorio nacional y aglutinan el 22% de la población nacional.

Cuadro 2 CANTONES RURALES: POBLACION Y EXTENSION TOTAL, SEGUN NIVEL DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS  
-Población de 1984-

Categorías	Número de cantones	Población		Extensión		Densidad
		Total	%	Total	%	
Costa Rica	81	2 416 809		51 100		47.30
Cantones rurales	47	979 649	100.0	43 756	100.0	22.39
Extremadamente bajo	6	93 844	9.6	10 274	23.5	9.13
Muy Bajo	5	88 450	9.0	3 808	8.7	23.23
Bajo	16	350 258	35.8	15 369	35.1	22.79
Medio	11	272 386	27.8	11 107	25.4	24.52
Medio alto	9	174 711	17.8	3 198	7.3	54.63

Fuente: MIDEPLAN. Pobreza rural en Costa Rica, 1991, Cuadro 18, p. 97.

Los cantones que se ubican en el nivel de extremadamente baja satisfacción de necesidades (Talamanca, Buenos Aires, Upala, Guatuso, Los Chiles, La Cruz) son los que requieren de acciones urgentes para mejorar su situación. Tienden a ser de un tamaño mediano grande, poseen una baja densidad de población y representan tan sólo el 10% de la población estudiada.

Tienen tasas de fecundidad y de reproducción considerablemente más elevadas que las otras categorías de cantones. La población infantil es mucho mayor en términos relativos. El saldo migratorio es positivo. La mayor parte de la población económicamente activa (PEA) trabaja en el sector primario. Mantienen también los más altos porcentajes de la PEA trabajando por cuenta propia, así como de trabajadores familiares sin remuneración, y los más bajos porcentajes de asalariados.

La distribución de la tierra en estos cantones se caracteriza por el predominio de fincas medianas y grandes junto con un reducido número de fincas pequeñas. Su tamaño promedio es de 62 Ha., que es considerablemente más alto que el promedio nacional (30 Ha). El patrón de explotación es poco intensivo, una tercera parte de la superficie de las fincas no está utilizada, aunque el área dedicada a producción es pequeña, tiene más cantidad de tierras dedicadas a labranza que el resto de las categorías de cantones, vale decir los cantones de muy bajo,

bajo, mediano y mediano alto, niveles de satisfacción de las necesidades básicas. La mitad de la superficie está dedicada a pastos.

La jerarquización de los cuarenta y siete cantones rurales, según nivel de satisfacción de necesidades básicas, se muestra en el Anexo 4.

### 1.3- Pobreza urbana: el caso del Area Metropolitana de San José

El Area Metropolitana de San José (AMSJ) es un núcleo de concentración urbana de orden primario; es la zona de mayor desarrollo del país, altamente congestionada, con un ritmo de crecimiento acelerado que ha conducido a problemas de aglomeración. A mediados de la década de los ochentas concentraba una tercera parte de las viviendas y el 28% de la población del país.

Los índices utilizados para cuantificar la pobreza, calculados a nivel de microáreas (segmento censal<sup>2</sup>) sobre la base de la metodología de necesidades básicas insatisfechas, permiten concluir que este fenómeno se encuentra disperso por toda el AMSJ, pero muestra concentraciones importantes. Los hogares que presentan una pobreza más intensa tienden a concentrarse, de modo que a mayor intensidad de la pobreza se da una conglomeración de esos hogares en los segmentos censales. Los índices de concentración (Gini y el de desigualdad) aumentan al incrementarse la intensidad de la pobreza, mostrando una concentración de éstos en ciertas áreas.

Una tercera parte de los hogares (34%) del AMSJ no satisfacen sus necesidades básicas. La pobreza es muy intensa en el 30% de los hogares pobres, ya que las privaciones se presentan en dos o en las tres dimensiones analizadas, a saber: alojamiento y habilitación del hogar, infraestructura que garantice estándares sanitarios y educación y calificación de los miembros del hogar.

---

<sup>2</sup> Conglomerados de alrededor de 40 viviendas.

Cuadro 3 AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE: DISTRIBUCION DE LOS HOGARES  
SEGUN NIVEL DE POBREZA .

Tipo de hogar	Absolutos	Relativos
Total	149 575	100.0
No pobres	98 137	65.6
Pobres	51 438	34.4
- En pobreza leve	36 199	24.2
- En pobreza crítica	12 013	8.0
- En miseria	3 226	2.2

Fuente: SISD-MIDEPLAN. *Pobreza urbana: el caso del Area Metropolitana de San José.*

La dimensión de insatisfacción más relevante la constituye el área de saneamiento: casi una cuarta parte (23.1%) de los hogares del AMSJ la presentan. El 12.5% de los hogares reportan privaciones en alojamiento y equipamiento de la vivienda y un porcentaje un poco menor (11.2%) exhibe insatisfacción en aspectos educativos. No existe una alta correlación entre la insatisfacción de distintas áreas de privación, esto es, las familias que no satisfacen su necesidad básica en un área no necesariamente son deficitarias respecto a otra. Los datos comprueban que poco más de dos de cada tres hogares pobres tienen privación en sólo un área (70%). El peso de los pobres con privaciones en más de un área es menor (23.4% en dos áreas y 6.3% en las tres), no por ello significa que el problema no sea serio pues 15 239 familias del AMSJ sobreviven en condiciones de pobreza aguda.

El estudio correspondiente constituye el Anexo 5.

2. ¿ Cuáles son los principales objetivos que el Gobierno se ha propuesto en cuanto a superación de la pobreza?.

La estrategia global de desarrollo que sustenta el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1990-1994 parte de la identificación de cuatro retos socioeconómicos fundamentales por superar, en los inicios de la década de los noventa para alcanzar un verdadero desarrollo sostenido con justicia social en el mediano y largo plazos. Estos retos son:

1. Necesidad de transformar la estructura productiva y difundir simultáneamente los beneficios del desarrollo.
2. Superación de las desigualdades sociales y regionales.
3. Aprovechamiento y conservación del ambiente.
4. Reforma del Estado.

En este contexto, se define como programa estratégico la Promoción y Fortalecimiento del Sector Social (Productivo, cuyo objetivo general es el de:

"Lograr el desarrollo integral de los costarricenses mediante el impulso de un proceso que les permita una amplia participación en la construcción de una sociedad donde predomine la solidaridad, la justicia y el bien común".

Entre los objetivos específicos de este Programa se incluyen:

- . Sentar las bases para la superación de la pobreza conjugando adecuadamente los componentes de prevención, promoción, trabajo productivo y desarrollo social.
- . Compensar los efectos de las políticas de estabilización y ajuste estructural en los sectores de más bajos ingresos.
- . Mejorar los mecanismos de redistribución del ingreso hacia la población en situación de pobreza.
- . Establecer tarifas de los servicios básicos que favorezcan a los grupos de más bajos ingresos.
- . Promover el desarrollo de un sector social productivo, ampliando y enriqueciendo las bases de democratización y humanización de la economía y de la sociedad, fomentando la presencia de renovados y nuevos empresarios asociados y gestionarios de sus propios proyectos productivos.

- . Facilitar el acceso a la tierra, al crédito productivo y a la capacitación a la mujer y la familia, así como la eliminación gradual de prácticas culturales e institucionales que discriminen a la mujer.
- . Fomentar la organización asociativa para que las pequeñas unidades productivas logren una participación eficiente en el contexto socioeconómico del país.
- . Mejorar la eficiencia y la eficacia de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el sector público para la prevención, promoción y desarrollo social.

El Plan señala que la superación de la pobreza requiere la puesta en marcha de una estrategia donde la política social se estructure como parte indisoluble de la política de desarrollo. Sin embargo, no se establece una meta cuantitativa en cuanto al abatimiento de brechas de pobreza según ingreso o según necesidades básicas insatisfechas.

3. ¿ De qué manera el Gobierno está logrando (o espera lograr) esos objetivos? (Haga referencia a los principales políticas y programas, modos de organización institucional, financiamiento y otros aspectos que considere pertinentes).

El Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo articula tres grandes áreas de acción:

- . Aspectos relativos al bienestar y a la asistencia social.
- . Actividades orientadas hacia el desarrollo, fortalecimiento y organización social para la producción, y la generación de empleo estable y equitativamente remunerado (economía popular).
- . Fortalecimiento integral de la familia y mejoramiento de la participación económica y social de las mujeres.

Los proyectos prioritarios en cada una de estas áreas son:

#### Area de asistencia y bienestar social

- . Cupón alimentario.
- . Bono de vivienda.
- . Uniformes y útiles escolares.
- . Comedores escolares.
- . Becas y subsidios para la formación técnica.
- . Reorganización del servicio de guarderías infantiles.
- . Adecuación sistema de pensiones.

Economía popular

- . Programa de modernización del movimiento cooperativo.
- . Fondo para financiamiento del Sector Social Productivo.
- . Fundación del Sector Social Productivo.
- . Bolsa Nacional y Regional de Empleo.
- . Generación de empleo permanente.
- . Auxilio temporal de empleo.

Mujer y familia

- . Fortalecimiento del núcleo familiar.
- . Prevención integral de la delincuencia.
- . Capacitación para la mujer, mediante la promoción de talleres y pequeñas empresas.

Elemento clave en la implantación del Programa es el uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que se nutre de:

- . un recargo del 5% sobre el total de los sueldos y salarios que los patronos públicos y privados paguen mensualmente a sus trabajadores,
- . un 20% del 12% que recaude el Estado como impuesto general sobre ventas, disposición fijada en el Artículo No. 16 de la Ley 5662 y modificada en el artículo 19 de la Ley 7218 (Ley de Ajuste Tributario).

En relación con el desarrollo de la economía popular se plantea la captación de recursos externos provenientes de préstamos y de la cooperación internacional.

## Sección II. Metas y logros sectoriales

### 1. Nutrición y salud

1.1- ¿Qué metas se ha planteado alcanzar el Gobierno en cuanto a nutrición infantil y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora? (se ruega hacer referencia en especial a los programas de nutrición para niños menores de cinco años, de reducción del número de niños nacidos con bajo peso y otros programas afines).

La evaluación del estado nutricional de los niños menores de seis años se realiza en Costa Rica con base en la información del Programa de Atención Primaria que ejecuta el Ministerio de Salud. Ese programa tiene una cobertura del 60% de la población de referencia.

Cuadro 4  
ESTADO NUTRICIONAL DE PREESCOLARES ATENDIDOS  
POR EL PROGRAMA DE ATENCION PRIMARIA

	1990	1991
SOPREPESO	6.0	3.2
NORMAL	75.8	76.8
DESNUTRIDOS		
LEVE	18.4	17.8
MODERADA	2.6	2.7
SEVERA	0.2	0.1

FUENTE: Ministerio de Salud.

Pese al decrecimiento positivo que presenta la tasa de desnutrición severa a nivel nacional, este indicador presenta comportamientos desiguales al considerar su expresión espacial, por tanto la meta para 1994 es su erradicación en todo el territorio nacional.

Paralelamente, al esfuerzo realizado mediante el Programa de Atención Primaria, y la entrega del cupón alimentario para los casos nutricionales que requieren mayor atención, el Estado mantiene el Programa de Nutrición y Alimentación Integral (CEN-CINAI), que cubre población preescolar, escolar y mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Cuadro 5  
 COBERTURA DEL PROGRAMA DE NUTRICION Y ATENCION INTEGRAL EN  
 RELACION CON LA POBLACION POBRE.  
 -porcentajes-

	PRESCOLARES	ESCOLARES	MUJERES
1989	65.6	3.6	21.9
1990	57.1	2.7	23.2
1991	40.2	2.5	20.0

FUENTE: Ministerio de Salud

1.2- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a mortalidad infantil y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?.

Costa Rica presenta en esta materia un nivel de logro muy significativo. Para 1991 la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 14.2 por mil nacidos vivos.

A fin de minimizar las muertes infantiles y superar los desequilibrios regionales, las políticas de salud tendientes al mejoramiento de este indicador apuntan a:

- . Universalizar el control prenatal y mejorar la calidad de atención;
- . Aumentar a un 30% la cobertura post-parto y post-aborto;
- . Implantar y regular el cumplimiento de las normas de atención del parto normal y de alto riesgo.
- . Concientización de la población para atacar las causa que generan la muerte de los niños menores de un año.

En esta última línea, se formuló y ejecuta actualmente una campaña publicitaria por los medios de comunicación dirigida a la población joven con el fin de señalar los riesgos del embarazo en las adolescentes. Asimismo se menciona y ratifica la responsabilidad paternal respecto a la necesidad de la consulta prenatal y perinatal. Este servicio es brindado por la CCSS, mediante el Régimen de Enfermedad y Maternidad que tiene una cobertura del 89% de la población costarricense. La restante población es atendida por el Programa de Atención Primaria del Ministerio de Salud.

La meta para 1994, es reducir la tasa de mortalidad infantil a 13.5/000 y a 10/000 para el año 2000. La mortalidad infantil neonatal se procura alcanzar una reducción de hasta un 30% en los cantones de atención prioritaria.

Cuadro 6  
TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL, 1988-90  
(por 1000 nacidos vivos)

	1988	1989	1990	1991*
Infantil	14.7	13.9	15.3	14.2
Neonatal	9.4	8.9	9.1	8.7
Postnatal	5.3	5.1	6.1	5.5

\*Dato correspondiente al primer semestre.  
FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos.

1.3- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas contra el tétano neonatal y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?.

En 1990 se presentaron 36 casos de tétano neonatal, las metas para 1994, es la erradicación de esta enfermedad.

1.4- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas de cobertura inmunológica infantil (TB, DPT, Polio y sarampión) y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?.

El programa de inmunizaciones que se ejecuta en Costa Rica busca lograr el control y posible erradicación de las enfermedades prevenibles por vacunación (difteria; tosferina; sarampión; tétanos; poliomelitis; y tuberculosis) con una meta de cobertura del 90% de los niños menores de 1 año para el año 2000.

Cuadro 7  
Incidencia de las enfermedades prevenibles  
por vacunación. 1989-1991

	1989	1990	1991
Tuberculosis	118	208	201
Rubeola	428	393	287
Sarampión	33	75	6340
Tosferina	85	75	19

Las enfermedades no incluidas son aquellas en las que no se ha presentado ningún caso.

FUENTE: Ministerio de Salud.

1.5- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas destinados a la extensión de los servicios de salud a toda la población y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?.

Costa Rica presenta una amplia cobertura en materia de servicios de salud. A pesar de ello, existen comunidades en que el acceso a ellos es difícil.

Mediante el Programa de Atención a Grupos Especiales se ha procurado crear los mecanismos para cubrir la población indígena, buscando modelos alternativos para su atención integral, que respeten la cultura aborígen.

Asimismo, se han realizado acciones de atención en salud, jornadas de vacunación, letrización y dotación de agua potable. Paralelamente se capacitaron pobladores sukias (miembros de una reserva indígena ubicada en Talamanca) en aspectos de salud relacionados con los niños, y se elaboró material didáctico sobre diarrea y cólera acorde a su lengua y cultura. Estas acciones han sido ejecutadas por el Ministerio de Salud.

En las Regiones Huetar Norte y Pacífico Central; se implementaron dos nuevos proyectos de salud, dirigidos a dar atención integral a la población adolescente. Con ello se complementa el programa para ese grupo poblacional en las regiones prioritarias de salud.

Como uno de los principales logros con estas acciones se registra un descenso importante en número de embarazos en mujeres adolescentes, pasando del 20% al 15% de nacimientos en madres de este grupo etario, asimismo se registra una disminución de la fecundidad de la mujer adolescente de 10 a 14 y de 11 a 19 años.

## 2. Educación

2.1- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas de alfabetización de adultos y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?. (Indique, entre otros aspectos, si se pone énfasis en la alfabetización femenina).

Según el Censo de 1984, la población adulta analfabeta (mayores de 15 años) alcanza a un 7.4% de los costarricenses, situándose el mayor problema en el área rural, principalmente en las zonas fronterizas -norte y sur- y bananeras así como las áreas urbanas marginales. Tales áreas presentan tasas superiores al promedio nacional.

Para enfrentar esta problemática, el Ministerio de Educación Pública diseñó el Programa de Alfabetización y de Enseñanza Complementaria (PAECA), que es financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

Se ha definido como población meta el grupo de adultos de escasos recursos económicos, de áreas prioritarias, que tengan problemas de analfabetismo puro o por desuso y a otros con enseñanza general básica incompleta. Para 1992 se pretende dar cobertura a 16 mil personas, según la distribución que aparece en el cuadro siguiente.

**Cuadro 8**  
**PROGRAMA DE ALFABETIZACION Y DE ENSEÑANZA GENERAL**  
**BASICA INCOMPLETA PARA ADULTOS 1992**  
**METAS DE ATENCION PARA 1992, SEGUN PROVINCIA**

	POBLACION ADULTA AREAS PRIORITARIAS	POBLACION META	PORCENTAJE
COSTA RICA	957613	16000	66,37
San José	533132	7420	26,29
Alajuela	93392	2100	9,44
Cartago	-	-	-
Heredia	-	-	-
Guanacaste	62036	1200	7,67
Puntarenas	164464	2740	10,12
Limón	104589	2540	12,85

FUENTE: FODESAF. Presupuesto 1992.

2.2- ¿Qué metas se han planteado el Gobierno en cuanto a los programas de escolaridad básica y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?. (Indique, entre otros aspectos, si se ha diseñado, por ejemplo, políticas específicas para evitar la deserción de la escuela básica).

La educación en Costa Rica es considerada un servicio social de carácter universal.

El I y II ciclo de educación, muestra una cobertura de 105.5% durante 1991. Ello sugiere una cobertura total de los niños en edad escolar, a la vez que incorpora el remanente de niños repitentes y de ingreso en edad tardía. Sin embargo, es en el II ciclo donde se ubica una disminución en la cobertura, producto de la repitencia o deserción.

Cuadro 9  
TASA DE ESCOLARIDAD 1989-1991  
(en porcentajes)

	1989	1990	1991a/
Preescolar	59.0	62.2	68.3
I y II ciclo/	103.2	103.5	105.5
I ciclo	117.2	116.6	118.3
II ciclo	88.3	89.7	91.9
III ciclo y			
Educ. Divers.	42.2	43.6	45.1
III ciclo	57.8	59.5	61.2
Educ. Divers.	25.3	26.1	29.3
Educ. Superior	20.8	20.8	22.0

a/ Preliminar

b/ Excluye escuelas nocturnas y educación especial.

FUENTE: Ministerio de Educación Pública.

Por tal motivo, se busca fortalecer los programas compensatorios de tal manera que la población captada en el I ciclo educativo se mantenga vinculada hasta completar la educación básica. Para alcanzar este objetivo, se busca mejorar los programas de distribución de útiles escolares; alimentación complementaria y becas escolares para aquellas familias pobres, con el anhelo de alcanzar un 100% de escolarización en el año 2000.

2.3- ¿Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas de educación preprimaria y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?  
(Indique, entre otros aspectos, si se pone énfasis en la alfabetización femenina).

En los últimos años la tasa de cobertura ha registrado una expansión muy significativa. Se pasa de 39.3% en 1980 a 68.3% en 1991.

Este indicador se considera insatisfactorio en vista del rezago que se observa en la zonas rurales y urbano marginales.

### 3. Empleo: economía popular

En este apartado, se agrupan las respuestas a las siguientes preguntas:

- 3.1- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas de empleo mediante la promoción de las unidades productivas campesinas y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?.
- 3.2- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas de empleo mediante la promoción de unidades productivas no agrícolas o urbanas y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?.

El Programa de Promoción y Fortalecimiento del Sector Social Productivo busca fortalecer la micro y pequeña empresa del sector informal urbano y de la economía campesina.

El Programa comprende la prestación de servicios en:

- . crédito,
- . asistencia técnica,
- . capacitación,
- . comercialización,
- . desarrollo tecnológico,
- . mejor utilización de los recursos productivos.

Se dispone de los siguientes recursos:

- . \$ 1 200 millones en recursos nacionales,
- . \$ 749 millones en recursos externos.

La cobertura del programa es nacional, pero se da énfasis a las zonas que experimentan mayores problemas sociales. En éstas se concentra poco más del 70% de las acciones del Programa.

En las zonas rurales, los proyectos productivos están ligados a productos tradicionales. En el área urbana, las actividades predominantes son las vinculadas al área textil y artesanía en general.

Como meta para 1992 se señala la creación de 14 mil nuevos puestos de trabajo.

En el Seminario-Taller de Programas y Proyectos del Sector Social Productivo, realizado los días 11 y 12 de junio de 1992, se debatió sobre la necesidad de:

- . Desarrollar un sistema de información que apoye la toma de decisiones en el Sector.

- . Promover la uniformidad en las políticas y acciones impulsadas por los proyectos ligados al sector.

#### 4. Vivienda

- 4.1- ¿ Qué metas se ha planteado el Gobierno en cuanto a los programas de vivienda social y cuáles son los avances registrados, en especial desde 1990 hasta ahora?. (Refiérase por ejemplo a: programas de reubicamiento de hogares; ampliación de vivienda; provisión adecuada de agua potable; provisión de excretas; y provisión de servicio eléctrico).

La Administración Calderón Fournier definió como meta global en este sector la construcción de 100 mil nuevas viviendas. En esta materia, los programas gubernamentales básicos son:

- . Viviendas y asentamientos para familias con capacidad de pago.
- . Viviendas y asentamientos de interés social.
- . Vivienda rural.
- . Renovación urbana, mejoramiento y ampliación de vivienda.
- . Compra de lotes urbanizados.

A fin de satisfacer la demanda habitacional de los grupos de menores ingresos, entre los programas sociales prioritarios se encuentra el otorgamiento gratuito del bono de la vivienda.

En el actual período de Gobierno se han concretado alrededor de 70.000 operaciones de financiamiento, de las cuales casi la mitad se dirigen a grupos de bajos ingresos. Estos grupos gozan del beneficio del Bono Gratuito que en cantidad cercana a 15.000 se han entregado hasta el presente momento y a otros 35000 se le condonaron las deudas, pues se habían otorgado los Bonos antes de la reforma legal. Estas soluciones se enmarcan en un conjunto de 475 proyectos, 200 de los cuales se iniciaron en la presente Administración.

Cuadro 10  
SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA  
DISTRIBUCION DE LAS OPERACIONES POR TIPO  
DE PROGRAMA Y MONTO COLOCADO

PROGRAMA Y PERIODO	OPERACIONES	MONTO COLOCADO (mills.¢)
Vivienda para familias con capacidad de pago	<u>13144</u>	<u>14.401.1</u>
1990	6602	7032.1
1991	5844	6783.7
1992*	700	1030.2
Vivienda de interés social	<u>34874</u>	<u>16931.1</u>
1990	15453	6625.9
1991	15007	8036.5
1992*	4414	2268.7
Renovación urbana, mejoramiento y ampliación de vivienda	<u>2242</u>	<u>814.5</u>
1991	2234	677.9
1992*	408	136.6
Vivienda rural	<u>18852</u>	<u>8702.2</u>
1990	8773	3599.2
1991	7417	3837.4
1992*	2662 *	1265.6
Compra de lotes urbanizados	<u>1459</u>	<u>622.2</u>
1990	695	266.0
1991	600	303.4
1992*	80	52.8
Total General	<u>70571</u>	<u>41471.1</u>

\*/ Cifras estimadas al primer trimestre.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Vivienda y Asentamientos Humanos, Abril 1991.

Dentro del componente de Vivienda de interés social se ha brindado especial atención a las emergencias presentadas por fenómenos naturales como los terremotos de diciembre de 1990 y abril de 1991 y las inundaciones ocurridas. Al respecto se tiene que se han asignado cerca de ¢3.000 millones, distribuidos en ¢1.600 para reconstruir viviendas en Alajuela, Heredia, Cartago, San José y Zona de Los Santos, y el resto para reparar cerca de 7.000 de las 11.000 viviendas afectadas en Limón. Además se impulsa un programa de mejoramiento en sitio de los asentamientos en precario, o bien su relocalización ante amenazas tanto naturales como sociales.

Es de destacar que entre 1990 y 1991 se presentó una leve tendencia decreciente en las operaciones, explicada por el alza ocurrida en las tasas de interés pasivo, por parte de las diferentes instituciones que financian las acciones de los programas.

Pese a lo anterior, se tiene que en total se han asignado recursos por un monto aproximado de ₡40.656.6, de los cuales la vivienda de interés social abarca un 29.1% y el programa dirigido a familias con capacidad de pago absorbe casi la cuarta parte del total de recursos.

### Sección III: Financiamiento

1. Refiérase a la evolución del gasto social del gobierno en los últimos años, indicando su distribución sectorial (educación, vivienda, salud, alimentación, saneamiento ambiental, etc.). ¿Qué metas se ha propuesto el Gobierno con respecto al gasto social?.

En el apartado 1.1 se utilizan las cifras relativas a la consolidación del gasto público que lleva el Ministerio de Hacienda siguiendo las recomendaciones metodológicas del Fondo Monetario Internacional. Las últimas cifras disponibles al respecto corresponden a 1989.

En este sentido, y para completar la información solicitada, se consideró importante desarrollar un segundo apartado, en el que se registra la evolución del gasto en los sectores sociales efectuado por el Gobierno Central para el período 1989-1991.

#### 1.1- Clasificación funcional del gasto público

El gasto público en los sectores sociales, en el período 1975-1991, oscila entre un 36 y un 38 por ciento del gasto público total, representando a su vez entre un 19 y un 21 por ciento del Producto Interno Bruto (Ver Anexo 6).

#### Distribución sectorial del gasto

La estructura porcentual del gasto público en los sectores sociales muestra que el mayor peso relativo se ubica en el sector salud. En algunos casos obtiene una quinta y hasta una cuarta parte del gasto público total.

El gasto público en educación ocupa un segundo lugar con una participación alrededor del 15%, que en algunos años es el doble de la de asistencia social.

El sector vivienda que quedó rezagado hacia finales de la década del 70 al no lograr ni el 3% en el período de 1975-1979, mostró un importante repunte a partir de 1987, como resultado de la acción pública en torno al problema de la vivienda de interés social y la presión de los grupos comunales.

Gasto social per cápita

En cuanto a la evolución de este indicador, se concluye que después de 1980 la población demandante ha crecido con mayor fuerza que el crecimiento del gasto. Esto implica que el crecimiento del gasto real en cada uno de estos sectores, ha sido menor que el crecimiento de la población potencialmente demandante de estos servicios.

1.2- Gasto del Gobierno Central

El gasto de los Ministerios del área social en relación con el gasto total del Gobierno Central, en el último trienio, ha presentado ligeras fluctuaciones entre uno y otro año. En términos relativos, el gasto evolucionó entre un 39.6% en 1989, disminuyendo al siguiente año al 36.8 por ciento e incrementándose al 38.4 en 1991.

La estructura porcentual del gasto del Gobierno Central en los ministerios sociales, se ha mantenido bastante estable a través de los años. El mayor peso relativo lo siguen conservando el Ministerio de Educación Pública, seguido por el de Trabajo y Seguridad Social, y el de Salud.

Cuadro 5

**GASTO DE LOS MINISTERIOS DEL AREA SOCIAL RESPECTO  
AL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL 1989-1991  
(estructura porcentual)**

Ministerios	1989	1990	1991
Ministerio de Educación Pública	21.35	21.44	22.97
Ministerio de Salud	2.97	2.75	3.08
Min. de Trabajo y Seguridad Social	10.03	10.34	11.01
M. de Cultura, Juventud y Deportes	1.05	0.87	0.74
M. de Vivienda y Asent. Humanos	4.14	1.39	0.64
Total	39.55	36.79	38.43

FUENTE: MIDEPLAN con base en información de la Contraloría General de la República.

Para mayor abundamiento, consúltese el Anexo 7.

### 1.3- Orientaciones generales en materia de gasto social

La asignación del gasto a los sectores sociales pretende armonizar y combinar dos aspectos: i) el mantenimiento de políticas de carácter universal en el campo de la salud, la educación y la dotación de medios de consumo colectivos, ii) la ejecución de políticas focalizadas a nivel de la asistencia social y la vivienda orientadas hacia los grupos más desfavorecidos de la población costarricense.

En tal dirección, y en vista de las crecientes restricciones fiscales así como la también creciente demanda de servicios por parte de la población, el Gobierno de la República promueve una amplia movilización de los recursos financieros tanto internos como externos.

2. ¿Cuál es el aporte financiero del sector privado en los programas de superación de la pobreza? (si es que existen estimaciones cuantitativas al respecto).

No existe una estimación al respecto.

3. ¿Cuál ha sido la participación del financiamiento externo en los programas de superación de la pobreza?. ¿Qué metas se ha propuesto el Gobierno y cuáles son los avances a este respecto, en especial a partir de 1990?.

El financiamiento externo es de fundamental importancia en el Programa de Promoción y Fortalecimiento del Sector Social Productivo.

Los programas vigentes con recursos externos son los siguientes:

Programa o Proyecto	Unidad Ejecutora	Recursos disponibles
1. Fondo de Contrapartida de España-Costa Rica	Dirección de Asignación de Recursos Dirección Ejecutora de Proyectos MIDEPLAN	¢ 110 millones
2. Proyecto de Apoyo al Sector Social Productivo	Primera Vicepresidencia de la República	\$ 500 mil aportados por Holanda ¢ 50 millones aporte del Banco Popular
3. Programa Nacional de Apoyo a la micro y pequeña empresa (PRONAMYPE)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	\$ 2 millones aporte de Holanda ¢ 520 millones aporte de FODESAF
4. Proyecto EDUMUJER	Ministerio de Educación Pública	\$ 2.1 millones del Gobierno Real de los Países Bajos ¢ 118 millones de contrapartida nacional
5. Fondo de Contravalor Canada	MIDEPLAN	¢ 170 millones

En negociación se encuentran los siguientes recursos:

1. Fondos del Banco Interamericano de Desarrollo por \$ 15 millones.
2. Fondos de Taiwan por \$ 15 millones.

Por otra parte, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas ha contribuido con el diseño del Sistema de Beneficiarios de los Programas Sociales.

A estos recursos, deben agregarse los correspondientes a los préstamos sectoriales contraídos por el Gobierno con la finalidad de atender requerimientos de los sectores sociales.

#### Sección IV: Desarrollo institucional

1. ¿Cómo está organizado el aparato estatal para llevar adelante las políticas y programas de superación de la pobreza? (Haga referencia a las formas de articulación de las actividades sectoriales; a la existencia de programas especiales en gran escala, sean globales o sectoriales, y Fondos de Solidaridad; a procesos de federalización y descentralización, etc.).

Costa Rica ha sido un país que tradicionalmente ha concedido gran prioridad a la existencia de programas sociales de carácter universal, ejecutados tanto por instituciones del Poder Ejecutivo (los Ministerios del área social: Salud, Trabajo y Seguridad Social, Educación, Vivienda y Asentamientos Humanos) como por instituciones autónomas (Caja Costarricense del Seguro Social, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, etc.).

La mayoría de estos programas cuentan con el apoyo financiero del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuyo presupuesto ordinario para 1992 ascendió a la suma ₡ 16 925 millones.

En términos de las acciones orientadas a la compensación social, la presente Administración ha puesto énfasis en lo siguiente:

- . desarrollo de mejores sistemas de información para asignar el cupón alimentario (Instituto Mixto de Ayuda Social), el bono de la vivienda (Sector Vivienda y Asentamientos Humanos),
- . el establecimiento de criterios para mejorar los programas de alimentación y nutrición (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Programa de Hogares Comunitarios del IMAS),
- . diseño de nuevos modelos alternativos para la atención de los discapacitados y menores de seis años (Patronato Nacional de la Infancia e IMAS).

Por el lado del impulso de la economía popular se ha creado la Comisión Gubernamental del Sector Social Productivo, bajo la coordinación política superior de la Primera Vicepresidencia de la República. A nivel ministerial participan el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- 2- ¿Qué problemas se advierten en dicha organización?. ¿Se ha propuesto el Gobierno realizar una reforma institucional al respecto. ¿Cuáles son los principales objetivos?.

El sistema de prestación de servicios sociales en Costa Rica consiste en un conjunto de instituciones estatales de compleja estructura y forma de operación.

Esta estructura da lugar en muchos casos a: i) la duplicación de esfuerzos e iniciativas, ii) el desconocimiento del impacto real que se está logrando en los diversos grupos objetivo a través de las diversas acciones implementadas, iii) a la falta de un diagnóstico acertado y comprensivo acerca de la magnitud y localización de los grupos meta de las políticas y de los programas en vigencia.

En consecuencia, no existe una apropiada coordinación entre los diversos entes prestadores de servicios y el marco global y particular de cada uno de los entes que participan en la actividad no está dispuesto de forma tal que se logre una óptima asignación de los recursos para los sectores sociales y un constante mejoramiento de la calidad y la cantidad de los servicios prestados.

Alternativamente, se propone como salida el logro de la efectiva reorientación de políticas desde una óptica de racionalidad selectiva con el objeto de introducir los elementos de reforma en el diseño de los programas y políticas sociales con el fin de que éstos respondan en forma adecuada a las necesidades y requerimientos de los grupos más vulnerables y asegurar que los beneficios lleguen directamente a dichos grupos.

Dentro de estas medidas se propone la estructuración de las políticas sociales dentro de tres grupos principales que tiene las siguientes características:

- . Políticas de inversión en capital humano que son las relacionadas con las dimensiones más permanentes del problema de la pobreza y que permiten su transición de una generación a otra. Dentro de ese grupo se cuentan fundamentalmente las políticas relacionadas con la educación, la salud y la nutrición.
- . Políticas de transferencia de activos físicos a los sectores más vulnerables tendientes a aumentar su patrimonio, entre los que se cuentan los programas de vivienda popular, la construcción de acueductos rurales, los programas de titulación de tierras y asistencia técnica a pequeños y medianos productores agropecuarios y aquellas orientadas a promover el desarrollo de la capacidad productiva a través de programas de micro-empresas.

- . Políticas tendientes a garantizar niveles mínimos de ingresos destinados a satisfacer estados de necesidad permanentes o transitorios de las personas pobres, que por razones de edad, desempleo, bajo nivel educativo y poco acceso a los medios de producción son incapaces de generar por sí mismos los ingresos necesarios para una subsistencia digna.

Como elementos fundamentales para proceder al rediseño de las políticas y los programas así estructurados, la administración actual está poniendo en ejecución dos instrumentos que permitirán avanzar significativamente hacia los objetivos propuestos en este puntos. Ellos son:

- . la creación de un Sistema Nacional de Información sobre beneficiarios de programas sociales (SISBEN), y
- . la realización de una Encuesta de Nivel de Vida (Encuesta de Inversión Social-ENISO).

También se ha puesto énfasis en la mejora administrativa del aparato social del Estado, para lo cual se han tomado las siguientes medidas:

- . En el corto plazo, el mejoramiento de los mecanismos de coordinación y reordenamiento institucional en procura de una mayor racionalidad en la prestación de los servicios sociales. En ese sentido, se cuenta con los documentos de las comisiones evaluadoras del sector salud y vivienda, así como también con la firma del Convenio entre la CCSS y el Ministerio de Salud con el objetivo de lograr la integración de los servicios de salud por medio de una planificación conjunta y la ejecución de intervenciones no duplicadas en su nivel regional y local. Varias de estas medidas fueron propuestas por la comisión del Sector Salud y serán discutidas en el contexto de un posible crédito del Banco Mundial al Sector salud.
- . En el mediano plazo y en forma complementaria a un proceso de descentralización, la integración de agentes no estatales al sistema de prestación de servicios sociales, que operen bajo un esquema competitivo con los organismos descentralizados del Estado con el fin de asegurar un grado de competencia que conduzca al mejoramiento de la calidad de los servicios y una cobertura apropiada de los grupos objetivo sin que ello signifique expandir más la acción directa del Estado. En definitiva, esta opción significa integrar al conjunto de la sociedad en un plan de acción para erradicar la pobreza de Costa Rica. En este contexto se cuentan los esfuerzos tendientes a democratizar algunos servicios y redefinir los modelos de su prestación, tales como el traspaso de Clínicas del Seguro Social a

cooperativas autogestionarias, el traspaso de los Estancos del Consejo Nacional de Producción a cooperativas de exfuncionarios y la puesta en marcha de las Empresas laborales que trasladan la prestación de ciertos servicios de la CCSS a manos de exfuncionarios por medio de empresas participativas.

3. ¿Qué institución(ones) está/n encargada/s del seguimiento y evaluación de los programas sociales?. Refiérase en esta pregunta a la antigüedad de estas instituciones ya los métodos de evaluación utilizados.

La evaluación de los programas sociales es, en primer término, una responsabilidad de las instituciones que los prestan, para lo cual se siguen diversos métodos.

A nivel global, el Consejo Social de Gobierno es la instancia responsable por asumir la revisión permanente de los programas y proyectos, a fin de determinar acciones complementarias o correctivas pertinentes para el logro de los propósitos.

## Sección V: Participación

1. ¿ De qué manera participa la población en las políticas y programas para la superación de la pobreza?. ¿ Qué objetivos se ha propuesto el Gobierno para aumentar dicha participación y mediante qué mecanismos? ¿ Cuáles son los principales obstáculos y avances?.

El abatimiento y superación de las brechas de pobreza es un compromiso de la sociedad civil y del Estado.

El desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas al impulso de la economía popular supone la participación de sectores empobrecidos de la población en la gestión de las soluciones a su problemática socioeconómica.

En ese sentido, se promueve la participación del ciudadano en:

- . microempresas individuales,
- . microempresas familiares,
- . grupos organizados tales como cooperativas u otras formas asociativas de producción.

2. ¿Cuál es la amplitud de la participación de las ONG's en los programas de superación de la pobreza?. ¿ Mediante qué mecanismo se lleva a cabo?. ¿ Espera el Gobierno aumentar dicha participación y cómo espera hacerlo?.

La acción de las ONG's en el ámbito de la economía popular guarda relación con los lineamientos establecidos en el Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo. En ese contexto, las organizaciones no gubernamentales y las organizadas privadas de desarrollo participan en la gestión de fideicomisos orientados a los proyectos de apoyo al desarrollo de la micro, pequeña y media empresa.

A su vez, estas organizaciones no gubernamentales participan en el desarrollo de acciones de:

- . asistencia técnica,
- . capacitación,
- . apoyo a la comercialización,
- . apoyo a la organización.

Hacia mediano y largo plazos, se espera continuar con esta política de complementación de esfuerzos de las ONG's.