

ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA



Hacia el
Fortalecimiento de las
**POLÍTICAS DE
COMBATE A LA
POBREZA**
en Costa Rica

Víctor Hugo Céspedes
Ronulfo Jiménez

Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica

Víctor Hugo Céspedes
Ronulfo Jiménez

339.4697286

C428h

Céspedes Solano, Víctor Hugo

Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica / Víctor Hugo Céspedes, Ronulfo Jiménez. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2010.

x, 78 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-9977-21-088-9

1. POBEZA - ASPECTOS ECONÓMICOS.
I. Jiménez Rodríguez, Ronulfo. II. Academia de Centroamérica. III. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Gilbert Solano Rivera
Asistente de edición: Adrián Pacheco Umaña

Los trabajos firmados que se incluyen en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el criterio de la Academia de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2010

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Con el patrocinio de:



Contenido

<i>Presentación</i>	VII
1. LA POBREZA ES UN FENÓMENO COMPLEJO	1
La medición de la pobreza	2
Conceptos relacionados con pobreza	4
Causalidad en la pobreza	5
2. LA POBREZA, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS POLÍTICAS.....	6
3. LA POBREZA EN COSTA RICA, EL CRECIMIENTO Y LOS PROGRAMAS UNIVERSALES	9
Hacia el estancamiento de la economía	13
Las reformas de los últimos 30 años.....	15
4. LAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS PARA EL COMBATE DE LA POBREZA	20
La diversidad de programas	20
Ausencia de mecanismos para coordinar la acción individual de los programas	25
El acceso de los pobres a los programas sociales de combate a la pobreza	29
La selección de los beneficiarios.....	32
El gasto en Programas Sociales de Combate a la Pobreza	37
Distribución del gasto social en la población por estratos de ingreso	40
El financiamiento de los programas.....	42
El papel del Instituto Mixto de Ayuda Social	46
Los planes de Combate a la Pobreza	52
5. LA REFORMA DE LOS PSCP.....	55
¿Cuáles son las políticas que coadyuvan a combatir la pobreza?	56
La necesidad de definir claramente las poblaciones meta	57

Contar con mecanismos más eficientes para seleccionar.....	61
Evitar el clientelismo político.....	63
El establecimiento de una política integrada para los programas selectivos.....	64
Participación privada voluntaria en la lucha en contra de la pobreza.....	68
6. Reflexión final.....	69
<i>ANEXO</i>	
Políticas de Combate a la Pobreza en Costa Rica	
Entrevistas realizadas.....	73
Bibliografía citada.....	77

Índice de gráficos y recuadros

<i>Gráfico 1</i>	Cobertura de los programas: Beneficiarios pobres del los PSCP, como porcentaje de la población meta. 2007.	34
<i>Gráfico 2</i>	Filtraciones de los programas: Beneficiarios de los PSCP no pertenecientes a la población meta, como porcentaje del total de beneficiarios de los PSCP. 2007.	34
<i>Gráfico 3</i>	Distribución porcentual del gasto en programas sociales de combate a la pobreza, según condición de pobreza del hogar. 2007.	41
<i>Recuadro 1</i>	Principales PSCP.....	22
<i>Recuadro 2</i>	Costa Rica: Estructura del gasto en Programas Sociales de Combate a la Pobreza. 2007.	38

Presentación

A pesar de los avances realizados por diversos países para reducir o aliviar la pobreza en las últimas décadas, los resultados no siempre son satisfactorios. En algunos casos la pobreza se puede reducir como porcentaje de la población, pero puede aumentar en términos absolutos como consecuencia del crecimiento poblacional. En otros casos puede reducirse en términos relativos y absolutos, pero las sociedades se vuelven más exigentes en la urgencia de reducir o aliviar la pobreza. Con diversos énfasis en los países hay desencanto porque las fuerzas reductoras de la pobreza no cumplen su papel con fuerza y velocidad. Por un lado, hay desencanto porque los mercados y el crecimiento económico no parecen efectivos en la reducción de la pobreza o no lo son con la velocidad e intensidad deseada. Por otro lado, hay críticas porque las políticas diseñadas por los Estados no hacen mucho por los pobres o no lo hacen tampoco con la velocidad e intensidad deseada.

Costa Rica no es una excepción a este fenómeno. Por esta razón los autores, miembros de la Academia de Centroamérica, con el patrocinio de la Fundación Konrad Adenauer se han avocado al estudio de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica, tanto desde la perspectiva de un diagnóstico, como de la exploración de las posibilidades de encontrar líneas generales de mejoramiento de la eficacia de las políticas. Esto se hizo en dos etapas.

En la primera etapa se investigaron diferentes aspectos de las políticas de combate de la pobreza en Costa Rica. Las investigaciones fueron las siguientes:

1. La pobreza, el crecimiento y las políticas. Ronulfo Jiménez y Víctor Hugo Céspedes.
2. La pobreza en Costa Rica. Víctor Hugo Céspedes.
3. Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jimenez
4. La institucionalidad de la coordinación de las políticas de combate a la pobreza. Ronulfo Jiménez
5. Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a la pobreza. Juan Diego Trejos.
6. Políticas educativas y pobreza en Costa Rica. Gilberto Arce.
7. Las políticas de salud y nutrición para la población pobre. Luis B Sáenz y Adriana Lapeyra.
8. El IMAS. Víctor Hugo Céspedes
9. Pensiones no contributivas por monto básico. Adriana Lapeyra.
10. La política de Vivienda y la pobreza en Costa Rica. Eugenia Meza.

Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez resumieron el material anterior en un documento titulado *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*.

En la segunda etapa el objetivo del proyecto fue estudiar las fortalezas y las debilidades de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica, con el propósito de identificar posibles líneas generales de acción para incrementar su eficacia. En este documento se presenta una síntesis del diagnóstico de las políticas y las principales conclusiones, que

fundamentan principios que pueden guiar una reforma de las políticas; y por lo tanto, el objetivo central de este documento no es realizar un análisis académico de la pobreza o una descripción de las políticas para combatirla, sino se contemplan medidas que pueden aumentar la eficacia de las políticas aplicadas en el país.

Para realizar el análisis o diagnóstico se plantean las siguientes preguntas ¿Cuáles son las políticas y programas de combate a la pobreza? ¿Llegan efectivamente a los hogares pobres? ¿Cuánto se gasta en estas políticas y cuánto de este gasto llega a los pobres? ¿Cómo se financian los programas y ¿Cuál es la institucionalidad encargada de diseñar y aplicar las políticas? (secciones 2, 3 y 4)

Las respuestas a las preguntas anteriores llevan a un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de las políticas y programas de combate a la pobreza. Este diagnóstico es producto de la primera etapa y fue enriquecido en la segunda etapa mediante entrevistas individuales o grupales realizadas por los autores con personas que tienen o han tenido una participación cercana en el diseño, en la ejecución o en el análisis de las políticas de combate a la pobreza, lo cual incluyó a políticos, académicos, comunicadores y funcionarios del sector público. Con estas personas se discutió sobre las fortalezas, las debilidades y las posibilidades de reforma de las políticas de combate a la pobreza. La lista de estas personas entrevistadas se presenta en Anexo. Producto del diagnóstico y de las entrevistas, en la sección 5 se presenta un conjunto de ideas para la reforma de las políticas sociales.

Se pretende que las ideas reunidas en este documento puedan coadyuvar en la discusión y en la búsqueda de acuerdos para reformar las políticas de combate a la pobreza.

1. LA POBREZA ES UN FENÓMENO COMPLEJO

Frecuentemente, se define la pobreza como una situación donde los hogares no logran alcanzar un determinado nivel de vida. Es decir, la definición está asociada a la *carencia* de determinadas condiciones de vida. Sin embargo, esta definición por ser de carácter tan general, abarca una amplia variedad de situaciones muy disímiles y por ello la pobreza presenta aspectos muy complejos que a continuación se mencionarán.

- **La pobreza es un fenómeno con múltiples facetas.** La pobreza presenta múltiples caras que hacen imposible una caracterización única y precisa, tanto conceptualmente, como empíricamente cuando se desea medir su magnitud y evolución. Generalmente, el concepto de pobreza ha estado asociada a las *carencias o a privaciones de la vida material*: Alimentación, vivienda, salud, etc. Pero cabe preguntarse cuál es ese nivel de vida que separa a los pobres de los no pobres. La respuesta a esta pregunta ha sido muy variada, dependiendo de los conceptos, criterios, valores y propósitos que, de un modo u otro, han guiado a los autores de esas respuestas. Cada sociedad ha dado una respuesta diferente a esta pregunta y la respuesta ha cambiado a través del tiempo.

Aún y cuando se parta de una definición específica de pobreza, el establecimiento de los criterios para determinar el límite que separa a los hogares o a las personas

en condición de pobreza del resto tiene algún grado de arbitrariedad. Además, los hogares y personas que quedan en los alrededores del límite establecido serán considerados como “pobres” o como “no pobres”, aunque sus situaciones sean muy similares.

- **Las carencias no materiales.** Cada vez se acepta con mayor frecuencia que las *carencias materiales* pueden ser insuficientes para conceptualizar el fenómeno de la pobreza. En un estudio sobre la pobreza de la Academia de Centroamérica de los años ochenta ya se advertía que una definición amplia de pobreza debería incluir, además de las necesidades materiales, otras igualmente básicas aunque de naturaleza no material. Entre estas, cabe citar la libertad, la existencia de posibilidades que permitan la autorrealización, la participación en la sociedad, la calidad del ambiente, los derechos humanos, etc. (Céspedes y Jiménez, 1987)

En consecuencia es más realista considerar “formas o tipos de pobrezas” en vez de “la pobreza”, como si se tratara de un fenómeno de características objetivas, únicas y además invariantes en tiempo y espacio.

La medición de la pobreza

Las distintas formas de pobrezas han sido conceptualizadas y medidas bajo criterios incluso muy distintos, que varían desde los juicios de valor hasta los que pretenciosamente se presentan como definiciones más científicas (valga decir, menos dependientes de criterios subjetivos, ideológicos, o basados en fines marcadamente pragmáticos). En general, los métodos para medir la pobreza son dos. (Grupo de Río, 2007).

- **Método de línea de la pobreza.** Este método establece que los hogares con un ingreso menor al costo de una

canasta mínima serán considerados en condición de pobreza. Esta es una forma práctica para medir la pobreza, pero reduce la condición de pobreza a un asunto de *insuficiencia de ingresos*, lo cual puede ser una faceta importante de la pobreza, pero no la única para reflejar la complejidad del fenómeno de la pobreza.

A veces en lugar de medir la pobreza en relación al costo de una *canasta mínima* se realiza con respecto a un monto arbitrario: Por ejemplo, un dólar o dos dólares per cápita diarios.

En los casos anteriormente mencionados la línea o el umbral que separa a los hogares pobres de los no pobres es una línea absoluta de pobreza, denominada así porque su monto se mantiene fijo a través del tiempo y su valor solo se ajusta por inflación. Por lo tanto esta línea no incorpora los cambios en las condiciones de vida experimentados la sociedad. Para tomar en cuenta estos cambios en algunos países se aplican líneas de pobreza cuyos montos son cambiantes conformes según la evolución del ingreso medio o a la distribución del ingreso.¹

- **Método de necesidades básicas insatisfechas.** Para aplicar este método se determinan los requerimientos mínimos de una familia en alimentación, techo y vestido, cierto mobiliario y equipo doméstico; así como en servicios esenciales provistos por y para la comunidad, tales como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones

1 Una definición de pobreza relativa hace muy difícil –e incluso imposible– eliminar o incluso reducir la incidencia de la pobreza de acuerdo con el estándar escogido: Si el progreso acompaña a la sociedad entonces el estándar será cada vez más elevado y se quedarán algunos hogares rezagados como pobres. Por otra parte, como desde hace tiempo señaló Sen, desde un enfoque de pobreza relativa resulta muy complicado evaluar si las políticas y programas antipobreza han sido o no exitosos en el nivel macroeconómico y a lo largo de un período generalmente amplio (Sen 1983).

y centros culturales. Luego se determina si cada familia satisface o no efectivamente cada una de las necesidades básicas predeterminadas conforme a niveles de consumo mínimos preestablecidos, según alguna norma, para cada una de ellas. La no satisfacción de al menos una necesidad da pie para incluir a la familia en la lista de familias pobres.

Las mediciones en la práctica tienen diversas limitaciones. Primero, difícilmente un método de medición y las definiciones y criterios incorporados en él, puede captar la complejidad de los múltiples aspectos del fenómeno de la pobreza. Normalmente, las definiciones usadas solo captan parcialmente el fenómeno de la pobreza. Por ello, los estudiosos y los formuladores de políticas cometen un grave error cuando reducen el fenómeno de la pobreza a lo que muestra una medición específica. Para acercarse al conocimiento de ciertos aspectos del fenómeno de la pobreza se necesita un conjunto de indicadores complementarios. Segundo, en general, las aplicaciones de las definiciones padecen de limitaciones importantes por la calidad de la información. Con frecuencia la información para medir la pobreza es pobre.

Conceptos relacionados con pobreza

- **Pobreza y desigualdad.** Pobreza y desigualdad son conceptos relacionados pero no son idénticos. La pobreza medida con un criterio absoluto puede disminuir la pobreza en medio de un ambiente de mayor desigualdad o viceversa. Cuando la pobreza se mide con un criterio relativo hay un traslape entre el concepto de la pobreza y el de la desigualdad.
- **Pobreza y exclusión social.** En algunos ámbitos se usa el concepto de *exclusión social* para hacer referencia a diversas privaciones de los hogares y personas. Hay diversas definiciones del concepto de *exclusión social*, y

ellas pueden tener algún grado de traslape con algunas definiciones de pobreza, en particular aquellas basadas en el concepto de necesidades básicas insatisfechas (Arriba, 2002)

- **Pobreza y vulnerabilidad.** Algunos hogares pueden ser permanentemente pobres. Otros hogares pueden calificarse como pobres en algunos momentos, según se modifiquen las circunstancias del hogar o el entorno económico. Es decir, se trata de hogares *vulnerables* que, sin estar en condiciones de pobreza en un momento determinado, tienen altas probabilidades de llegar a estarlo ante determinados eventos adversos.

Causalidad en la pobreza

Entre pobreza, crecimiento económico, política y políticas económicas se da una interrelación de múltiples interdependencias, y que por consiguiente en relación con estos problemas es importante entender aspectos como los siguientes:

- Las causas de la pobreza actual puede estar en presente o en el pasado. Pero en la mayoría de los casos las relaciones causales se originan en el pasado, pues se trata de fenómenos de largo plazo. Hay círculos de reproducción de la pobreza que se transmiten de generación a generación.
- El crecimiento económico puede ser un instrumento muy poderoso para reducir la pobreza, pero la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza no es simple, ni automática.
- Las políticas de combate a la pobreza pueden, y de hecho han logrado avances importantes para reducir la pobreza. Pero también hay límites y dificultades en los países para diseñar y aplicar políticas eficaces para reducir la pobre-

za. Incluso, pueden existir políticas cuyas consecuencias se manifiesten en aumentos en la pobreza.

La pobreza, por consiguiente, no solo muestra una gran variedad de caras como reflejo de situaciones y condiciones específicas distintas, en el tiempo y espacio, de las poblaciones consideradas, sino, además, es un fenómeno muy complejo en cuanto a sus relaciones de causalidad. Todo lo cual dificulta determinar su concepto, su análisis y el diseño de las políticas e instrumentos o medios para enfrentarla y la identificación de criterios para medirla y para evaluar los esfuerzos realizados para abatirla.

2. LA POBREZA, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS POLÍTICAS

Como ya se comentó el concepto de pobreza es muy amplio y complejo. Pero aún es más compleja la relación entre la pobreza y el crecimiento económico. Mucho se ha escrito y debatido sobre esta esperada relación.

El crecimiento económico podría esperarse que reduzca la pobreza dependiendo al menos de dos características del comportamiento del crecimiento:

- De la magnitud y persistencia del crecimiento.
- De la forma en que se dan los resultados de ese crecimiento, o sea, de la forma en que se da la distribución del ingreso.

No se debe perder de vista que la relación entre crecimiento económico y pobreza es de doble vía. El crecimiento económico proporciona los recursos para mejorar el desarrollo humano. Estos recursos pueden ser remuneraciones que fluyen hacia los hogares por medio de los mercados o de los recursos fiscales que el Estado utiliza para financiar las políticas públicas que benefician a los hogares. Pero a su vez, el

desarrollo humano —educación y salud, por ejemplo— contribuye al crecimiento económico. No obstante, ambas relaciones no son directas, ni automáticas. (Ranis, 2002, p. 1); y si bien ambos, pobreza y desarrollo humano, no son conceptos idénticos, están íntimamente asociados.

Sin embargo, no siempre el crecimiento económico genera reducción de la pobreza o, bien si el crecimiento económico reduce la pobreza, la relación puede que no sea automática, o inmediata o suficiente. Por lo tanto, resultan necesarias políticas para hacer la conexión entre crecimiento y reducción de la pobreza. Estas políticas pueden ser políticas económicas o políticas sociales. En general las políticas se dividen entre “económicas” y “sociales” para efectos de estudio o para la división del trabajo en su aplicación, pero la división es arbitraria, pues en realidad la política es una, aunque los énfasis en lo económico y lo social puedan ser diferentes.

Si la relación entre pobreza y crecimiento es de doble vía, como se mencionó, entonces posiblemente las políticas más “potentes” para reducir la pobreza son aquellas políticas que refuercen los aspectos positivos entre ambos fenómenos. Estas políticas, son las que reducen la pobreza mediante el aumento en la productividad de los trabajadores pobres, con lo cual también se contribuye al crecimiento económico.

Sin embargo, hay otros tipos de pobreza que requieren programas dirigidos para los que han perdido su empleo o sufren una emergencia temporal, para los que de manera permanente tienen dificultades para obtener el sustento diario de su familia o programas contra la exclusión, que buscan reafirmar los derechos de minorías, grupos vulnerables o que sufren algún tipo de discriminación, y si existe un adecuado sistema tributario, se obtienen más recursos fiscales para aliviar la pobreza mediante transferencias a las personas y hogares con limitaciones para generar ingreso autónomo.

Asimismo, en general, existen dos tipos de políticas sociales: Las políticas universales y las políticas selectivas.

Las políticas universales se caracterizan porque ofrecen los servicios a toda la población. Los ejemplos típicos son las políticas educativas y las políticas de salud. Estas políticas tienen un impacto sobre el bienestar, la productividad de la población, ya sea la que está en condición de pobreza o la población no pobre. Aunque son políticas claves para la reducción de la pobreza, su objetivo exclusivo no es la reducción de la pobreza.² Ahora, su impacto en la reducción de la pobreza dependerá del acceso efectivo de la población en condición de pobreza a estos programas.

Las políticas selectivas, por el contrario, van dirigidas intencionalmente a la población pobre, a la población vulnerable o aquella que tenga determinada carencia, no a toda la población. Por consiguiente estas políticas suponen la capacidad del Estado para identificar a los pobres (con alguna definición escogida entre las múltiples definiciones de pobreza) o a la población con determinadas características y hacerles llegar efectivamente los servicios. Así planteadas las cosas, una política selectiva –si es eficaz– debería llegar a la población objetivo directamente, con lo cual los recursos podrían ser efectivos en el alivio de la pobreza o de una carencia determinada.

Las políticas pueden ser exitosas o no en la reducción de la pobreza. Depende de su cobertura y eficacia. A pesar de la necesidad de la existencia de políticas públicas para superar la pobreza, hay que reconocer las múltiples dificultades que se presentan e impiden que el Estado sea eficaz en la ejecu-

2 Al respecto, Trejos (2001, p. 30) plantea que el objetivo de la política social no es exclusivamente el combate a la pobreza y resalta la existencia de otros objetivos de la política social, más allá de la reducción de la pobreza, tales como: la formación de la ciudadanía, la integración y la movilidad social y la competitividad de la economía a través de inversión en capital humano.

ción de tales políticas. La ineficacia de la actuación estatal y los limitados resultados humanos registrados históricamente, se deben en parte al hecho de que el Estado puede influir únicamente en un reducido número de las múltiples fuentes de bienestar, pero también se deben a la dificultad de muchos gobiernos para diseñar y ejecutar con eficacia los programas propuestos para la realización de las políticas. Los gobiernos enfrentan falta de recursos fiscales a su disposición e insuficiente capacidad administrativa para prestar servicios con eficacia. Además, aun cuando dispongan de los recursos y la capacidad requeridos, las instituciones estatales a veces no se muestran atentas a las necesidades de los pobres.

3. LA POBREZA EN COSTA RICA, EL CRECIMIENTO Y LOS PROGRAMAS UNIVERSALES

Entre 1950 y 1980 Costa Rica logró combinar con éxito el crecimiento económico, la estabilidad económica y la equidad. Por la trascendencia de estos resultados en relación con los esfuerzos para abatir la pobreza, se amerita un recuento histórico.

El desempeño de la economía costarricense, desde la postguerra hasta la crisis de los ochenta, fue especialmente exitoso, al lograr una excepcional combinación de crecimiento económico, estabilidad económica y política y una sustancial reducción de la pobreza.

El rápido crecimiento económico estuvo acompañado por un mejoramiento todavía más rápido en las condiciones de vida de la población. Son notables, por ejemplo, las reducciones en la tasa de mortalidad infantil y los aumentos en la esperanza de vida y en los niveles de educación de la población. Estos resultados que ya eran excepcionales en comparación al promedio latinoamericano a finales de los cin-

cuenta –fueron posibles gracias al crecimiento económico, al amplio acceso al ahorro externo y a un manejo adecuado de mecanismos de las políticas públicas. La población disfrutó, en general, de aumentos sustanciales en su ingreso y de una reducción importante de la pobreza, debido al auge económico, de movilidad económica y ocupacional.

Junto a estos logros económicos el país tuvo una excepcional estabilidad política, cuyas raíces se encuentran en una muy larga trayectoria histórica. En Costa Rica ha habido una preferencia muy marcada por la solución pacífica de los conflictos, por medio del diálogo y del debate público; que esta última característica también ha estado arraigada en la conducción de la política económica y que las autoridades se han visto obligadas a obtener un amplio consenso político para poder adoptar medidas importantes. Por un lado, este consenso, ha permitido la estabilidad política y económica; pero, por otro lado, ha resultado costoso, pues de estas negociaciones han ido surgiendo concesiones que se han convertido en “derechos” a transferencias públicas de ingresos para los beneficiarios, derechos que, por representar una fuerte carga para las finanzas públicas, en buena parte explican la crisis de la década de los ochenta, así como los problemas que posteriormente se han presentado para lograr la estabilidad y la reactivación de la economía.

Entre los determinantes importantes del crecimiento de la economía a largo plazo, los programas universales de la política social, especialmente en el campo de la educación y de la salud, desempeñaron un papel crucialmente importante en la rápida acumulación de capital humano. Las políticas de acumulación de capital físico, especialmente en el campo de la infraestructura en carreteras, caminos, telecomunicaciones y energía eléctrica apoyaron la integración de los mercados. Ambas políticas coadyuvaron a una mayor acumulación de capital humano y físico y a un incremento de la productividad de los recursos disponibles.

Así, entre 1950 y 1980 la fuerza de trabajo se triplicó, aumentando el tamaño del mercado local y acrecentando la disponibilidad de recursos humanos para el crecimiento económico. Inicialmente, este incremento de la fuerza de trabajo estuvo acompañado por la expansión de la frontera agrícola, ya que al principio del período la población costarricense ocupaba únicamente el 19 por ciento del territorio nacional. El aumento del área sembrada (equivalente a un incremento de la disponibilidad de recursos) constituyó, por lo tanto, otro determinante importante del crecimiento del producto interno y permitió emplear una porción significativa de la fuerza de trabajo.

Ya para 1973, sin embargo, el área ocupada por las fincas representaba el 73 por ciento del territorio nacional y la desaparición paulatina de las oportunidades de una expansión extensiva de la actividad agropecuaria fue compensada por aumentos sustanciales en los rendimientos físico, como resultado de cambios tecnológicos y de aumentos de productividad.

Un importante proceso de inversión estuvo también asociado al aumento de la producción. Entre 1966 y 1979, la inversión aumentó a una tasa promedio de 10,4 por ciento al año en términos reales. La inversión pasó de representar un 17 por ciento del PIB en los sesenta, hasta un 28 por ciento en los años de la bonanza cafetalera (1976-1977).

En este proceso ocurrieron varios cambios. Primero, cada vez tomó una mayor importancia la inversión en el sector industrial, a raíz de la integración del país al Mercado Común Centroamericano. Segundo, la inversión del sector público fue tomando mayor importancia, para dotar al país de una serie de obras de infraestructura, entre las que se destaca la inversión en carreteras, electrificación, salud, agua potable y educación, que permitieron una mayor integración de amplios segmentos de la población a los mercados, en

condiciones de mayor productividad. Tercero, hacia el final del período, el énfasis de la inversión estatal se orientó más hacia empresas públicas (CODESA). Este tipo de inversión alcanzó una escasa rentabilidad social y fue uno de los elementos que originaría la crisis en la década de los ochenta.

El esfuerzo interno para financiar el proceso de formación de capital físico fue poco satisfactorio, pues el ahorro nacional neto, como proporción del ingreso nacional disponible, más bien se redujo, desde un 9 por ciento en los cincuenta y principios de los setenta. En la época de la bonanza cafetalera, esta razón llegó a un máximo de 13 por ciento, nivel bajo comparativamente en términos internacionales. No obstante, si se incluyen al menos parte de los gastos en la formación de capital humano (educación, salud) como componentes del ahorro y la inversión internos, en vez de considerarlos como consumo del gobierno (según la práctica del cómputo de las cuentas nacionales), las razones de ahorro e inversión correspondientes podrían resultar elevadas según patrones internacionales.

El menor ahorro interno fue compensado con un marcado uso de ahorro externo, convirtiéndose éste en uno de los principales determinantes de la evolución de la economía en el largo plazo. En la década de los años 50 y 60, el ahorro externo provino principalmente de inversiones extranjeras privadas en los sectores agropecuario e industrial. Luego tomó importancia el endeudamiento del sector público con instituciones públicas internacionales. Posteriormente, hacia finales del de los 70 e inicios de los 80, el endeudamiento público fue principalmente con los bancos privados extranjeros.

Asimismo, se pueden notar varias etapas en el uso de los recursos externos. Primero, la inversión privada extranjera se orientó a proyectos de producción altamente rentables. Eventualmente se usó el endeudamiento externo para sua-

vizar las fluctuaciones en el consumo, ante perturbaciones exógenas transitorias (caída de términos internacionales de intercambio y desastres naturales). En una tercera etapa, a partir de la mitad de la década de los setenta, el endeudamiento externo se usó para sostener un nivel de gasto de los costarricenses más allá de las posibilidades de crecimiento de la economía en el largo plazo. Con esto último se estaba sembrando la semilla de la grave crisis de los años ochenta.

Hacia el estancamiento de la economía

En forma paralela a los logros extraordinarios del período 1950-1980, se estaban incubando los elementos que contribuirían al desarrollo de la profunda crisis de la economía costarricense en los ochenta. La medalla tenía una cara de éxitos muy bien delineados: Crecimiento, estabilidad y reducción de la pobreza.

En otro lado de la medalla estaban los gérmenes que harían que la situación exitosa no se mantuviera. Efectivamente, si bien la economía crecía a un buen ritmo, a finales del período (década de los años 70) la tendencia era a un crecimiento cada vez menor. Paulatinamente, la economía costarricense acumuló circunstancias que llevaron a la desaceleración del crecimiento económico, relacionadas con cambios en la disponibilidad de factores de la producción, con distorsiones crecientes en los precios relativos en reflejo del proteccionismo, con el aumento de la importancia relativa del sector público frente al privado y con nuevas formas de intervencionismo, en actividades no necesariamente productivas, pero generadoras de “rentas” a determinados grupos, por medio de su acción en la arena política.

Al inicio, la sustitución de importaciones en el contexto del Mercado Común Centroamericano aceleró el crecimiento económico, al crear nuevas oportunidades tanto de comercio intrarregional como de producción para el mercado na-

cional. El producto nacional creció rápidamente, conforme se reemplazaron importaciones con la producción local de bienes de consumo.

Con el tiempo, sin embargo, estas posibilidades “fáciles” de sustitución de importaciones (principalmente un arancel alto y de gran variabilidad) hicieron que los recursos de la economía se destinaran más al Mercado Común y menos al sector exportador. Este sector fue perdiendo dinamismo. Algunos sectores de la agricultura también fueron logrando que se les protegiera de la competencia externa. Al final se llegó a un sistema de protecciones, subsidios y transferencias sumamente complejo, en el cual no se sabe con exactitud quiénes son los beneficiarios netos. Recursos muy valiosos de la economía fueron destinados a manejar este sistema y, por lo tanto, fueron distraídos de mejores usos alternativos.

En la década de los 70 e inicios de la década de los 80, Costa Rica experimentó importantes perturbaciones de origen externo: Dos crisis petroleras, una bonanza cafetalera, la inestabilidad política y económica en Centroamérica y una recesión de orden mundial. La respuesta de la política macroeconómica a las circunstancias externas acentuó las fluctuaciones económicas. La bonanza cafetalera fue ampliada mediante políticas fiscales y monetarias expansivas y la segunda crisis petrolera de inicios de los años 80 se intentó sobrellevar, también con políticas fiscales y monetarias expansivas y con el uso del endeudamiento externo para sostener el tipo de cambio. Sin embargo, cuando se agotaron las posibilidades de endeudamiento externo, la crisis cambiaria estalló y el ajuste del nivel de gasto de la economía a las nuevas circunstancias fue inevitable.

La crisis se manifestó con toda crudeza en la reducción del ingreso, el aumento del desempleo y de la pobreza. Los retos de la política económica ante la crisis eran tanto de corto plazo (retomar la estabilidad económica) como de largo

plazo o estructurales (enfrentar los elementos que estaban llevando al estancamiento del crecimiento económico).

Las reformas de los últimos 30 años

En los últimos 30 años el país ha tenido un cambio sustancial en su estructura económica. De ser un país exportador de café, banano y productos industriales a Centroamérica se ha convertido en un país con una base exportadora con mayor variedad de bienes y servicios que requieren tecnologías y mano de obra de más calificación.

Esta transformación ha sido el resultado de tendencias de largo plazo, de cambios en la economía mundial y en las políticas del país, en particular la política de apertura de la economía. Esta política que se inició después de la crisis de inicios de los 80, al principio incluyó un proceso de promoción de exportaciones (principalmente, subsidios a las exportaciones no tradicionales), luego un proceso de reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, posteriormente la firma de tratados de libre comercio. Adicionalmente, la promoción de la inversión extranjera directa, generalmente ligada a las exportaciones, ha sido otro de los ingredientes de la apertura económica.

En la primera parte de esta nueva etapa (1982-1994) el crecimiento económico estuvo asociado con un importante proceso de reducción de la pobreza, medida según el criterio de insuficiencia de ingresos. Esta reducción posiblemente está asociada a varios elementos. Primero, se partía de altas tasas de pobreza consecuencia de lo peor de la crisis de 1980-1982. Segundo, el país contó con importantes recursos externos donados por el Gobierno de Estados Unidos y tercero, al inicio el proceso de apertura de la economía ocurrió en actividades agrícolas e industriales demandantes de mano de obra poco calificada, lo cual tuvo efecto en la generación

de empleo y aumento en los salarios en sectores de mano de obra no calificada.

En la segunda parte de la nueva etapa (de 1994 al presente) el nivel de pobreza se ha mantenido relativamente estancado en una quinta parte de los hogares del país. Esto ha estado relacionado con un crecimiento económico más débil y volátil y con una relación menos estrecha entre crecimiento económico y reducción de la pobreza.

El crecimiento del ingreso promedio de la economía no necesariamente se traducirá en reducciones de la pobreza si aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso. En los últimos años se ha incrementado el grado de desigualdad del ingreso. Jiménez y Céspedes (2007) documentan, con base en información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, que se ha aumentado la desigualdad del ingreso entre 1988 y 2004.³ Al respecto concluyen que:

- La desigualdad del ingreso entre los trabajadores aumento.
- Las diferencias en el nivel de educación fue el principal factor explicativo.
- El cambio en la estructura productiva ha demandado trabajadores más calificados.
- La cobertura del sistema educativo no ha llegado a todos por igual.
- El cambio tecnológico ha estado fuera del alcance de algunos trabajadores.

3 La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, al igual que la de 1988, son encuestas especializadas en la medición de los ingresos y gastos; son técnicamente complicadas y caras, por lo que se realizan cada cierto tiempo. Por estas características, las mediciones sobre la desigualdad son mucho más confiables y presentan mucha más información apropiada para el análisis que las realizadas con base en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.

Vale destacar como esta relación más débil entre crecimiento económico y reducción de la pobreza efectivamente está relacionada con el atraso que padece Costa Rica en la formación del capital humano en relación a la nueva estructura productiva. En el período 1950-1980 Costa Rica logró universalizar la educación primaria y avanzó en la expansión de la educación secundaria.

Desde la década de los cincuenta hasta 1980 el país había logrado un aumento sostenido del acceso de los jóvenes a los centros educativos. A finales de la década de los 50, asistía al tercer ciclo educativo el 20 por ciento de los jóvenes en edad de hacerlo. En 1980 este porcentaje se había incrementado a un 70 por ciento.⁴ Durante la crisis de 1980-1982 se redujo notablemente la cobertura de la educación secundaria. La reducción de la cobertura del tercer ciclo fue desde el 70 por ciento en 1980 hasta un 55 por ciento en 1985. La reducción de la cobertura afectó a todos los grupos, pero con mayor intensidad en los jóvenes de los hogares pobres.

A partir de mediados de los años 90, la acción estatal retoma los esfuerzos para ampliar la cobertura de la educación secundaria. Los esfuerzos han ido en dos vías: Por un lado, mayores recursos para la secundaria (colegios, profesores, nuevas modalidades de secundaria, etc) y, por otro lado, programas de becas o subsidios para promover la asistencia de los jóvenes a los colegios. Actualmente el programa Avancemos otorga un subsidio a los hogares con el propósito de lograr la asistencia de los jóvenes al colegio. Este programa fue precedido por otros esfuerzos semejantes iniciados desde finales de la década de los noventa.

Gilberto Arce concluye que el programa Avancemos aumenta la probabilidad de asistencia de los jóvenes a los colegios, lo cual es un indicador de su efectividad para aumentar

⁴ El tercer ciclo educativo incluye séptimo, octavo y noveno año.

la cobertura.⁵ Sin embargo, el citado autor concluye que el programa no aumenta la probabilidad de aprobación de los cursos.

Efectivamente, en las dos últimas décadas hay un aumento de la cobertura de la educación secundaria para la población joven total y en particular para los jóvenes de los quintiles de hogares con menor ingreso.

En 2007 el 77 por ciento de la población entre 13 y 18 años asistió a un centro educativo. Este porcentaje fue de 71 y 77 por ciento para la población en pobreza extrema y pobre, respectivamente. Los porcentajes de asistencia de los jóvenes a centros educativos se ha incrementado, pero hay un fenómeno de rezago y de deserción importante: Tan solo el 37 por ciento de los jóvenes de 17 y 18 años del quintil más pobre había aprobado 9 años de educación y tan solo el 20 por ciento de los jóvenes de 20 y 21 años de este quintil había completado la educación secundaria.

La situación de acceso de la población a los servicios de salud, es muy diferente a lo ocurrido en educación. Si bien los grupos pobres tienen un menor grado de aseguramiento (acceso legal), en la práctica no hay diferencias importantes en el acceso real a los servicios de salud de la CCSS entre los grupos pobres y el resto de la población. Este fenómeno se explica por el aseguramiento de la población pobre por cuenta del Estado⁶ y por los procesos de reforma del sistema público de salud que han buscado la universalización horizontal de los servicios, especialmente por medio de los EBAIS.

5 Gilberto Arce. Políticas educativas y pobreza en Costa Rica. En Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Editores Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. Academia de Centroamérica, por publicar.

6 En 1984 se crea una modalidad de aseguramiento para la protección de la población en situación de pobreza no asegurada, financiada por el Estado, y sobre la base de núcleos familiares, denominado Seguridad por Cuenta del Estado.

Aunque los esfuerzos de los últimos 15 años en materia educativa se van a reflejar en el mercado laboral en los próximos años, el rezago del pasado ha hecho que actualmente exista una generación relativamente joven en el mercado laboral con un capital humano limitado, en un contexto donde la nueva estructura económica genera una demanda de mano de obra cada vez más calificada. En estas circunstancias, el rezago educativo en la nueva estructura económica genera una limitación para el crecimiento económico, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y menores posibilidades de reducción de la pobreza.

Después del recuento anterior, surgen varias reflexiones sobre las políticas de combate a la pobreza:

- Los programas universales son claves para la reducción de la pobreza, si no excluyen a la población pobre, lo cual requiere acciones para lograr un efectivo acceso de la población en condición de pobreza a dichos programas. En el caso de los programas de salud, el país ha sido exitoso en llevar los servicios prácticamente a toda la población y, en particular, a la población en condición de pobreza.
- En educación secundaria el país retomó el rumbo. La orientación desde mediados de la década de los 90 es incrementar su cobertura mediante mayor inversión en el programa universal, en comedores y en becas. En este campo se requiere profundizar la dirección actual y poner especial atención a los problemas de rezago escolar que afectan especialmente a los jóvenes en condición de pobreza.
- Además de la cobertura, la calidad del sistema educativo debe ser un ingrediente importante. Deberán establecerse indicadores de calidad del sistema educativo (de los insumos y de los resultados) para evaluarlo no solo

desde el punto de vista de cobertura, sino también de la calidad de sus resultados.

- Un aspecto esencial en la discusión de las políticas es el tema de la educación para el trabajo. Por un lado, hay una generación joven en el mercado laboral con muy limitado capital humano y, por otro lado, aun y cuando los jóvenes concluyan la educación secundaria, esta no necesariamente prepara para el mercado laboral. En este aspecto, cabe la pregunta: ¿Cómo puede el INA desempeñar un papel más efectivo en la formación para el trabajo?

4. LAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS PARA EL COMBATE DE LA POBREZA

En esta sección se analizan las políticas sociales de combate a la pobreza con énfasis en los programas selectivos, ya sean complementarios a los programas universales, de apoyo a la creación de capacidades o de la red de protección social. Estos programas se denominan así porque en ellos los beneficiarios se determinan según ciertos criterios de selección. Estos criterios no se basan exclusivamente en el grado de pobreza y cuando lo hacen no siguen un criterio uniforme de este.

La diversidad de programas

Las políticas sociales de combate a la pobreza se ejecutan por medio de 34 programas principales, (el número real de programas es mayor, pues algunos se encuentran agregados y sin información detallada en la parte de gasto) con la intervención de 22 instituciones públicas, algunas de ellas forman parte del Poder Ejecutivo y otras tienen diversos grados de autonomía. (Informe de la Contraloría N° DFOE-30-2006)

Dentro de la gran diversidad de programas, hay cuatro que destacan por su importancia en el gasto anual: El Bono de la Vivienda (\$71 millones), el Régimen No Contributivo de Pensiones (\$45,5 millones), los Comedores Escolares (\$23,7 millones) y el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil conocido como CEN-SINAI (\$20,5 millones). Otro programa importante es la atención médica a los indigentes a cargo de la CCSS. Aunque no hay una cuantificación exacta del gasto de este programa, la Contraloría considera que podría representar un gasto de 75 millones de dólares. (Informe de la Contraloría N° DFOE-30-2006). En el recuadro 1 se presentan los principales programas.

Sobre la diversidad de programas de combate a la pobreza se deben realizar varias observaciones. Primero, por la naturaleza de los diferentes tipos de pobreza a combatir, los programas pueden requerir grados de especialización institucional en la ejecución de las políticas, lo cual justificaría la existencia de la diversidad de programas existentes. Segundo, si bien es cierto existen múltiples programas, los cuatro mencionados absorben más del 80 por ciento del gasto de los programas selectivos. Avancemos es un programa que se está convirtiendo en uno los programas “grandes”. Tercero, a la par de los grandes programas existe una gran diversidad de programas “pequeños”. Posiblemente, es en estos programas donde existe mayor variedad de objetivos y de esfuerzos y menor permanencia. Cuarto, la diversidad de los programas no constituye en sí un defecto de las políticas sociales de combate a la pobreza, pero si se desarrollan en forma aislada unos de otros, no se generan sinergias y los costos son mayores. El problema está en la falta de coordinación de la diversidad de programas porque no responden necesariamente a una estrategia común e integrada de combate a la pobreza, como más adelante se profundizará.

Recuadro 1. Principales PSCP*

1. Programas selectivos promocionales (apoyan o protegen creación capital humano)
 - a) Complemento a políticas universales:
 - i. **Centros de Atención Infantil de Ministerio de Salud (CEN-CINAI)**
 - ii. Comedores Escolares
 - iii. Avancemos.
 - iv. Programa de atención a población indigente en CCSS.
 - b) Apoyo a la creación de capacidades:
 - i. **Mujeres en condición de pobreza (capacitación)**
 - ii. Madres adolescentes
 - iii. Bono de la vivienda (mejoramiento hábitat)
 - iv. Acueductos Rurales
 - v. Programas micro y pequeña empresa
 - vi. INA (en particular programas dirigidos a pobres)
 - vii. IDA
2. Red de protección social
 - a) Compensatorios
 - i. Programas de generación de empleo del Ministerio de Trabajo
 - ii. Emergencias IMAS
 - iii. Comisión Nacional de emergencias
 - b) Asistenciales
 - i. **RNC**
 - ii. Subsidios IMAS
 - c) Combatir exclusión o vulnerabilidad
 - i. PANI
 - ii. INAMU
 - iii. Consejo Nacional de la Política para la persona joven
 - iv. CONAI
 - v. Discapacidad
 - vi. Adultos Mayores

* No incluye Programas Universales. Los programas destacados en negrita son los más importantes desde el punto de vista de gasto. Se usa la clasificación de Trejos, Juan Diego. Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica. En Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (editores) Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Academia de Centroamérica. Por publicar

El surgimiento de toda esta diversidad de entidades y programas relacionados con las políticas de combate a la pobreza ha sido resultado de un largo proceso de cambios institucionales paulatinos dentro de una tradición de honda preocupación por la cuestión social.

Las acciones para el combate a la pobreza en Costa Rica se intensifican en los años cuarenta y en las décadas inmediatas siguientes, cuando el estado costarricense empezó a institucionalizar una cantidad de importantes medidas sociales, “las cuales gradualmente llegaron a incluir un elaborado sistema de protección a los trabajadores, legislación de salario mínimo, un amplio sistema de seguridad social, programas de aseguramiento nacional y distribución del ingreso”, OIT (1992).

Estos antecedentes se refuerzan en 1971 con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como una entidad estatal especializada en el combate de la pobreza. El IMAS fue creado para realizar un esfuerzo organizado y sistemático de combate de la pobreza extrema en el país. La ley encargó al IMAS de “planear, dirigir, ejecutar y controlar” un “Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza (extrema)” (Artículos 2 y 3).

En 1974 la política de lucha contra la pobreza se complementa con la creación del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), con el propósito de establecer un respaldo financiero supuestamente adecuado para la ejecución de las políticas. La ley estableció que el fondo se financiaría con un impuesto del 5 por ciento a las planillas y una quinta parte de la recaudación del impuesto de ventas.

La idea original de creación del FODESAF era tener un fondo para otorgar subsidios a los hogares en condición de pobreza. Se planteó que este fondo lo podía administrar la CCSS o el IMAS. Sin embargo, la ley aprobada estableció que el fondo sería administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para financiar diversos programas estata-

les de combate de la pobreza, en vez de efectuar subsidios directos a los hogares pobres.⁷

La misma ley original estableció la distribución de los recursos del FODESAF entre los diferentes programas. Diversas reformas legales han adicionado la obligación de financiamiento de nuevos programas, incluso algunos no relacionados directamente con el combate a la pobreza. Incluso la misma ley que estableció el FODESAF, también creó el Régimen de Pensiones no contributivo para proteger a la población adulta mayor en condición de pobreza financiado con los recursos de FODESAF y administrado por la CCSS.

En 1986 se creó el Sistema Financiero para la Vivienda. Como parte de este sistema se estableció el Fondo de subsidio para la vivienda (FOSUVI) administrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) con recursos del FODESAF.

En 1997 se creó el Fondo Nacional del Becas (FONABE) para conceder becas a los estudiantes de hogares pobres. FONABE es un órgano de máxima desconcentración del Ministerio de Educación Pública. Una de las fuentes de financiamiento del FONABE es el FODESAF.

El anterior recuento de la evolución institucional en las últimas décadas permite identificar que:

- Se ha dado una marcada dispersión institucional. Con la creación del IMAS en 1971 se planteó la intención de lograr un esfuerzo *coordinado y sistemático* en el comba-

⁷ Efectivamente, según el artículo 3 del Proyecto de Ley, se propuso otorgar “una asignación familiar a los hogares proporcional al número de hijos a su cargo...”, además, en los considerandos, se hace hincapié en la “necesidad de integrar esfuerzos para universalizar los seguros sociales, reformas al proceso educativo, mejorar la salud del pueblo y afianzar un mayor avance en el proceso de desarrollo económico y social del país”. Actas de la Asamblea Legislativa. Exposición de motivos del Proyecto de Ley para el establecimiento de un Régimen de Asignación Familiar.

te a la pobreza. Sin embargo, esta intención fue rápidamente abandonada, porque en 1974 la ley de creación del FODESAF inició un proceso de dispersión institucional, reforzado posteriormente por la tendencia de crear instituciones especializadas y con diversos grados de autonomía para realizar los programas de combate a la pobreza.

- La existencia de un abundante marco jurídico. La creación de instituciones a través del tiempo ha llevado a la existencia de un abundante marco jurídico con una visión de la particularidad de cada institución, pero con una ausencia de la visión global de las políticas de combate a la pobreza.

Ausencia de mecanismos para coordinar la acción individual de los programas

La diversidad institucional de la política de combate a la pobreza no ha sido acompañada de mecanismos eficaces de coordinación de la diversidad de programas e instituciones. La ley de creación del IMAS en 1971 le dio la potestad para actuar como ente rector en materia de política de combate a la pobreza. Sin embargo, el diseño institucional de los años siguientes hizo imposible que el IMAS en la práctica pudiera cumplir con tal función. Además, el FODESAF como fuente de financiamiento de diversos programas no actúa como ente rector, porque los programas por ley tienen “derecho” a determinados montos del fondo.

Los diferentes Gobiernos en Costa Rica, de una o de otra forma, han intentado realizar la coordinación de las políticas y de los programas de combate de la pobreza con diferentes arreglos institucionales. En general, en los últimos 25 años los Gobiernos han establecido un Consejo Social integrado por los jefes de las principales instituciones involucradas en las políticas de combate a la pobreza. Estos consejos:

- Generalmente han sido coordinados por un vicepresidente, un ministro o una persona nombrada *ad hoc*.
- Han tenido funciones diversas. Sin embargo, dos funciones han sido las más recurrentes: La elaboración de un Plan de Combate a la Pobreza y la coordinación de los programas.
- No han tenido una base jurídica sólida para someter a las entidades autónomas al cumplimiento del Plan de Combate a la Pobreza. La efectividad de estos Consejos Sociales ha dependido fundamentalmente del apoyo político del Presidente hacia el coordinador o del involucramiento del Presidente en las labores de coordinación.
- En general, no han tenido un apoyo técnico para la elaboración de los planes y su seguimiento. Formalmente, en la estructura del Poder Ejecutivo no hay ningún mecanismo permanente para cumplir con funciones de apoyo técnico a los Consejos. Algunas administraciones han establecido estas oficinas de apoyo técnico. Sin embargo, han desaparecido en la siguiente administración.

De lo anterior, se desprende que los mecanismos de coordinación de las instituciones y programas de combate a la pobreza han sido débiles y transitorios, lo cual junto con la dispersión de programas e instituciones, atenta contra la eficacia de las políticas. En otras palabras, el país no ha logrado institucionalizar la rectoría de las políticas de combate a la pobreza. Para que esto ocurra se necesitarían al menos tres ingredientes: Acuerdo político, solidez técnica y base jurídica sólida.

El reconocimiento de estos problemas y el interés por resolverlos ha originado varios proyectos de ley para lograr institucionalizar mecanismos de coordinación de las políticas de combate a la pobreza. En la Administración Calderón Fournier se propuso la creación del Instituto de la Familia, en la Administración Rodríguez se propuso una reforma del

FODESAF y el diputado José Miguel Corrales propuso la creación del Ministerio de Desarrollo Humano. Ninguno de ellos se convirtió en ley.

El tema de la diversidad de programas y las debilidades de las tareas de coordinación de estos hay que examinarlo en el contexto del sistema político costarricense y del desarrollo institucional del Estado. No se trata de realizar un análisis profundo de estos temas aquí, pues ese no es el objetivo de este documento. Pero tampoco se puede ignorar el tema, si el interés final de este documento es buscar principios para lograr una política de combate a la pobreza más efectiva. Al respecto es importante mencionar:

- En la sociedad costarricense hay una preocupación fuerte por la solidaridad y la equidad. Esta preocupación hace que en el sistema político existan constantemente iniciativas de programas nuevos para combatir la pobreza. Incluso, algunos de los programas, como el bono de la vivienda, han sido creados y modificados al calor de las campañas electorales. Lo cual es normal en el proceso democrático. Sin embargo, esto puede llevar a un alto activismo en cuanto a programas rentables en la arena electoral, pero no necesariamente eficaces en combatir la pobreza en forma sostenida en el largo plazo.
- Las diferentes administraciones buscan identificarse o apropiarse de algún o algunos de los programas como señal de prioridad o el éxito de su gestión. Por ejemplo, la actual administración del Presidente Arias, tomó los programas de becas existentes desde el establecimiento de FONABE a finales de los noventa, los reforzó e incrementó su cobertura en forma notable. Adicionalmente, el programa fue rebautizado con el nombre de Avancemos y se convirtió en el programa insignia del Gobierno.⁸

⁸ Además de FONABE, en el período 1998-2006 estuvieron vigentes programas de transferencias condicionadas: Superémonos (1999-2002) y Acceso a la Educación (2002-2006)

Este esfuerzo se distingue de los inmediatos previos por objetivos más amplios de cobertura, montos mayores de transferencias por estudiante y por la prioridad que el Gobierno le ha otorgado al programa. El esfuerzo es sin duda positivo y forma parte del proceso democrático en el cual cada administración establece sus prioridades. Sin embargo, puede tener sus aspectos negativos, si la siguiente administración más bien busca alejarse del programa que identificó a la otra administración o reestructurarlo de nuevo para lograr una nueva apropiación.

- Uno de los aspectos del proceso político que pueden afectar la eficacia de los programas es el clientelismo político. Este es el proceso informal mediante el cual las personas que toman las decisiones en los programas (políticos y burocracia) conceden o prometen conceder los beneficios del programa a cambio de apoyo electoral. En el caso costarricense no se conoce la intensidad del clientelismo político en los PSCP, dado el carácter informal del fenómeno. Posiblemente, el clientelismo se usaba más en el pasado que en la actualidad, porque ahora existen mayores mecanismos de transparencia en la toma de decisiones. Sin embargo, lo que sí es cierto es que en la sociedad costarricense y en el sistema político hay fuerte temor del uso de los programas sociales para realizar clientelismo político. Posiblemente este temor ha estado asociado a la tendencia de disgregar los programas, en vez de concentrarlos, y a la reducción de los márgenes de discrecionalidad en la aplicación de los criterios para identificar a los beneficiarios.
- Todos estos factores han llevado a:
 - Dispersión de los programas sociales en instituciones con diversos grados de autonomía.
 - Debilidad de la coordinación de la acción entre los diferentes programas.

- o Establecer las reglas de los programas o la distribución de los recursos de los programas en las leyes, en vez de hacerlo mediante decisiones del Poder Ejecutivo.

El acceso de los pobres a los programas sociales de combate a la pobreza⁹

Generalmente se acepta que los PSCP denominados selectivos están dirigidos a la población en condición de pobreza. Sin embargo, existe un alto grado de complejidad para determinar cuál es la población con carencias específicas que será objeto de tales programas. La complejidad está relacionada con las dificultades conceptuales y metodológicas asociadas a la definición de la pobreza que se propone combatir con cada programa particular. Esto ocurre porque como ya se apuntó, no existe una clase o tipo único de pobreza, más bien se pueden requerir diversas aproximaciones para identificar los diferentes fenómenos de la pobreza. Por lo tanto, cualquier programa selectivo debe definir la pobreza que el programa espera enfrentar.

En el caso de los programas selectivos en Costa Rica el tema de cuál es la población objetivo es complejo por varias razones. Cada programa tiene una definición explícita o implícita de pobreza diferente. En algunos casos la definición está relacionada con el ingreso, pero no necesariamente es la misma definición usada por el INEC para determinar la pobreza por el método de insuficiencia de ingresos. Por ejemplo, en el caso del bono de vivienda, se establece, entre otros requisitos, que el subsidio se puede otorgar a hogares con un ingreso total menor a cuatro salarios mínimos de un

9 Esta sección y la siguiente resume el trabajo de Trejos, Juan Diego. Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica. En Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (editores) Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Academia de Centroamérica. Por publicar.

obrero no especializado de construcción, lo cual difiere de la medición de la línea de pobreza, según INEC.¹⁰ En otros casos, la definición está relacionada con alguna carencia de alguna necesidad o para reafirmar un derecho, independiente del monto del ingreso. La existencia de diversas definiciones de pobreza es correcta, en la medida que cada definición concuerde con el tipo de pobreza al que está dirigido cada programa.

Sin embargo, los problemas en las definiciones de las poblaciones objetivo ocurren por otras razones. Primero, el conjunto de definiciones no obedece a una estrategia común para enfrentar las diferentes condiciones de pobreza de la población en general, más bien obedecen al momento histórico en el cual se dictó la ley que rige a cada programa cuando las definiciones están en la ley misma, o a la definición adoptada por cada institución administradora del programa, sin tomar en cuenta la visión de conjunto. Segundo, en algunos programas las definiciones de la población objetivo no están establecidas explícitamente o resultan ambiguas, con lo cual podrían tener acceso a los beneficios de los programas hogares que no enfrentan el tipo de pobreza para el cual fueron diseñados. Tercero, en otros casos las definiciones son tan estrictas que no permiten captar la diversidad de las características de la pobreza, con lo cual se pueden excluir de los programas a hogares en condición de pobreza.

Dadas las complejidades mencionadas anteriormente, resulta difícil contestar las siguientes preguntas: ¿Qué porcentaje de la población meta de los programas es realmente atendida por estos? y, otra referida a las filtraciones del programa, es decir ¿Qué porcentaje de los atendidos por los programas no son pobres? Si cada programa tuviera definida en forma

¹⁰ En el caso del Bono de la Vivienda esta situación obedece a que él fue creado para la atención de las necesidades habitacionales de hogares de menores ingresos, aunque no necesariamente pobres conforme a las definiciones más usuales aplicadas en el país.

explícita y clara su población objetivo y se realizara evaluación de los programas, estas preguntas podrían responderse fácilmente. Sin embargo, no ocurre ni lo uno ni lo otro, en la mayoría de los programas.

Por lo anterior, la medición de la cobertura y filtración de los programas solo se puede realizar en forma aproximada.¹¹ Para estos efectos con la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples los hogares del país se dividen en los siguientes estratos, según el ingreso per cápita por familia:

- Población en pobreza extrema, según el criterio de línea de pobreza de INEC.
- Población pobre, pero no en pobreza extrema, según criterio de línea de pobreza de INEC.
- Población NO POBRE pero vulnerable (el 40 por ciento de la población de menor ingreso que no está en condición de pobreza).
- El resto (población de los quintiles 3, 4 y 5).

En los gráficos 1 y 2 se presentan los resultados de cobertura y exclusión de los programas bajo el supuesto de que la meta de los programas corresponde al 40 por ciento de los hogares de menor ingreso per cápita, es decir a la población en condición de pobreza, según el método de línea de pobreza de INEC, y la población vulnerable. La información aportada por estos gráficos puede sugerir que el grado de acceso de los pobres a los programas está muy lejos de ser universal y que hay importantes grados de filtración hacia segmentos que no están en condición de pobreza o de vul-

11 Para examinar con mayor detalle ver: Trejos, Juan Diego. Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica. En Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Academia de Centroamérica. Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (Editores) Por publicar.

nerabilidad. Sin embargo, las afirmaciones anteriores hay que tomarlas con cautela extrema, pues, como se indicó, el método estadístico aquí usado para determinar las condiciones de pobreza o de vulnerabilidad no es necesariamente el mismo que el usado en los programas y porque en algunos casos, como por ejemplo, el programa de comedores escolares, el programa otorga servicios a todos los escolares independientemente de su condición de pobreza.

Lo anterior, en realidad, da indicios de problemas de “enfoque” o de “selección” de los programas selectivos, lo cual debería llevar a los programas a contar con una identificación y cuantificación clara de la población objetivo, la cobertura lograda por el programa de esa población objetivo y una medición de las filtraciones. Además, hay que tener presente que cualquier programa selectivo masivo siempre tendrá algún grado de filtración, pues el costo de impedir totalmente las filtraciones puede ser muy alto.

La selección de los beneficiarios

Los PSCP selectivos intentan llevar los beneficios no a toda la población, sino solo a los hogares y personas que califican conforme a los criterios previamente establecidos. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer un mecanismo o procedimientos para identificar y seleccionar a quienes ameriten recibir los beneficios de los programas. Es así como se han creado los sistemas de focalización, como se les conoce usualmente.

En general un sistema de información para la selección o focalización comprende:

- Recolección de datos sobre hogares específicos (o potencialmente elegibles) mediante entrevistas utilizando cuestionarios debidamente diseñados.

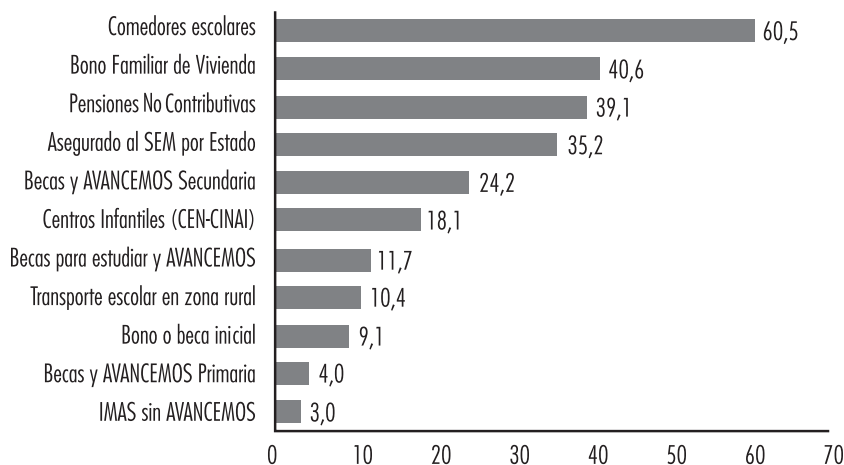
- Registro de información uniformada de hogares.
- Procedimientos para comparar características de un hogar registrado con los criterios de elegibilidad establecidos de previo, con el fin de determinar si el hogar en cuestión califica para ser receptor de los beneficios otorgados por el o los programas de asistencia y promoción selectivos.
- Con base en el resultado de la calificación, se decide el otorgamiento de los beneficios y el monto de ellos.

En Costa Rica el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) fue creado con ese propósito. Originalmente el SIPO fue creado con la aspiración de mantener un registro de familias (y personas) que permitiera identificar, caracterizar, clasificar, calificar y seleccionar la población en situación de pobreza y pobreza extrema.¹² Además, la intención era que el SIPO fuera el *único* mecanismo para seleccionar a los beneficiarios de todos los programas selectivos.

12 De acuerdo con el Informe N° DFOE-SO-11-2006 de la Contraloría General de la República, los “límites o umbrales” para determinar los niveles de pobreza se establecen mediante un puntaje que se obtiene del modelo econométrico propio del SIPO. El IMAS desarrolló una clasificación de las familias por nivel de prioridad, mediante cuatro categorías o rangos de puntaje. En el grupo 1 se ubican los más pobres; el 2 es de pobreza moderada y los grupos 3 y 4 corresponden a las familias con un nivel menor de pobreza. En correspondencia con su normativa de atender a la “pobreza extrema”, el apoyo se brinda en este mismo orden de prioridades.

Gráfico 1

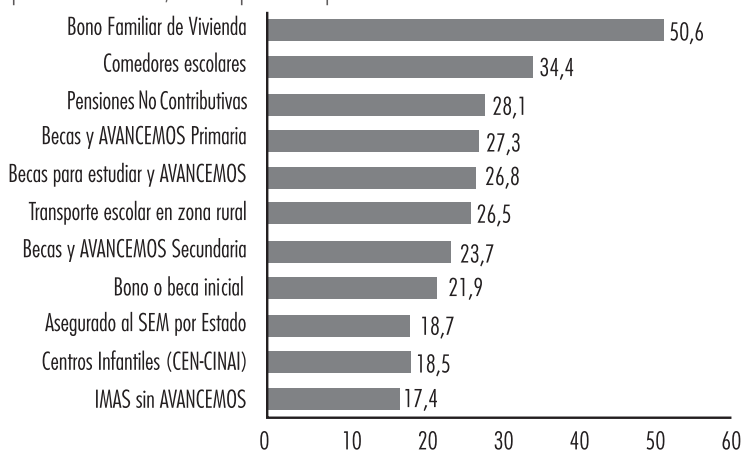
Cobertura de los programas: Beneficiarios pobres de los PSCP, como porcentaje de la población meta. 2007.



Fuente: Trejos, Juan Diego. *Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica*. En Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (Editores) *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. Por publicar.

Gráfico 2

Filtraciones de los programas: Beneficiarios de los PSCP no pertenecientes a la población meta, como porcentaje del total de beneficiarios de los PSCP. 2007.



Fuente: Trejos, Juan Diego. *Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica*. En Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (Editores) *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. Por publicar.

Sin embargo, se debe distinguir entre las aspiraciones existentes con respecto al SIPO y la realidad de su funcionamiento en dos aspectos. Primero, el SIPO no ha logrado registrar a *toda* la población en condición de pobreza. Se han realizado acciones (barridos) para registrar hogares pobres al SIPO, pero la gran mayoría de los hogares registrados son más bien aquellos que acuden a las ventanillas del IMAS a solicitar los beneficios de sus programas. Es decir, el registro opera más por la demanda que por una acción permanente de buscar e incorporar a los hogares pobres.

Por tales razones, en el año 2006 el entonces Ministro de Vivienda y Ministro Rector de la Superación de la Pobreza de la Administración Arias Sánchez hizo varias declaraciones en las cuales resaltó la necesidad de contar con un sistema único de identificación de la población objetivo porque “actualmente no existe tal sistema”. Zumbado agregó que la información de SIPO sobre la situación socioeconómica de las familias pobres está desactualizada y es parcial.¹³

En segundo lugar, el SIPO es utilizado solo por el IMAS. En general, las instituciones que administran programas sociales de lucha contra la pobreza se han resistido a usar el SIPO. Según la Contraloría, esto obedece a varias razones: Falta de voluntad política, problemas de implementación de una estrategia y normativa efectiva, dificultades relacionadas con la metodología (tipo y cálculo de variables, carencia de módulos especiales, modelo econométrico, flexibilidad del puntaje y otros), desconfianza en la calidad de la información, información desactualizada y la carencia de una retroalimentación al SIPO con los datos de los beneficios otorgados por parte de las instituciones usuarias.

Lo señalado anteriormente indica que las instituciones administradoras de los programas utilizan sistemas de selección

13 Pobreza: Talón de Aquiles del desarrollo costarricense. Fernando Herrero editor, Editorial Procesos, San José, 2006.

independientes. No hay uniformidad en el desarrollo de los diversos sistemas y procedimientos de selección de beneficiarios que se utilizan en los diferentes programas sociales a cargo de las instituciones, que permita una mayor integración en la ejecución de la política social y a la vez evitar duplicaciones en la información y los requisitos que se les solicitan a los beneficiarios potenciales.¹⁴

Para enfrentar esta falta de articulación entre los sistemas utilizados para la identificación de beneficiarios la Administración del Presidente Arias ha iniciado la creación del Sistema de Información Integrado de Programas Selectivos (SIGIPSS). En su primera etapa está reunir en una plataforma única los sistemas de registro e identificación utilizados por las distintas instituciones y comunicarlos mediante un lenguaje común. Para esto se ha iniciado un proceso para integrar al SIPO y al registro de los beneficiarios con el Bono de la Vivienda. Próximamente se adicionará el registro de los beneficiarios del Régimen de Pensiones no Contributivas de la CCSS. Paulatinamente, se adicionarán los registros de los otros programas selectivos. Una ley aprobada por la Asamblea Legislativa en setiembre del 2009 hace obligatoria esta integración de las bases de datos para constituir un registro único de beneficiarios. Esta ley establece que la rectoría del sector social indicará quién será el administrador de este registro único.

En una segunda etapa se planea llegar a un registro de población en condición de pobreza.

En conclusión, el acceso limitado de los pobres a los PSCP selectivos, las filtraciones de estos programas hacia otros grupos de población que no están en condición de pobreza y las consecuencias de esto sobre la distribución del gasto de los PSCP, está correlacionada con el hecho de que en la prác-

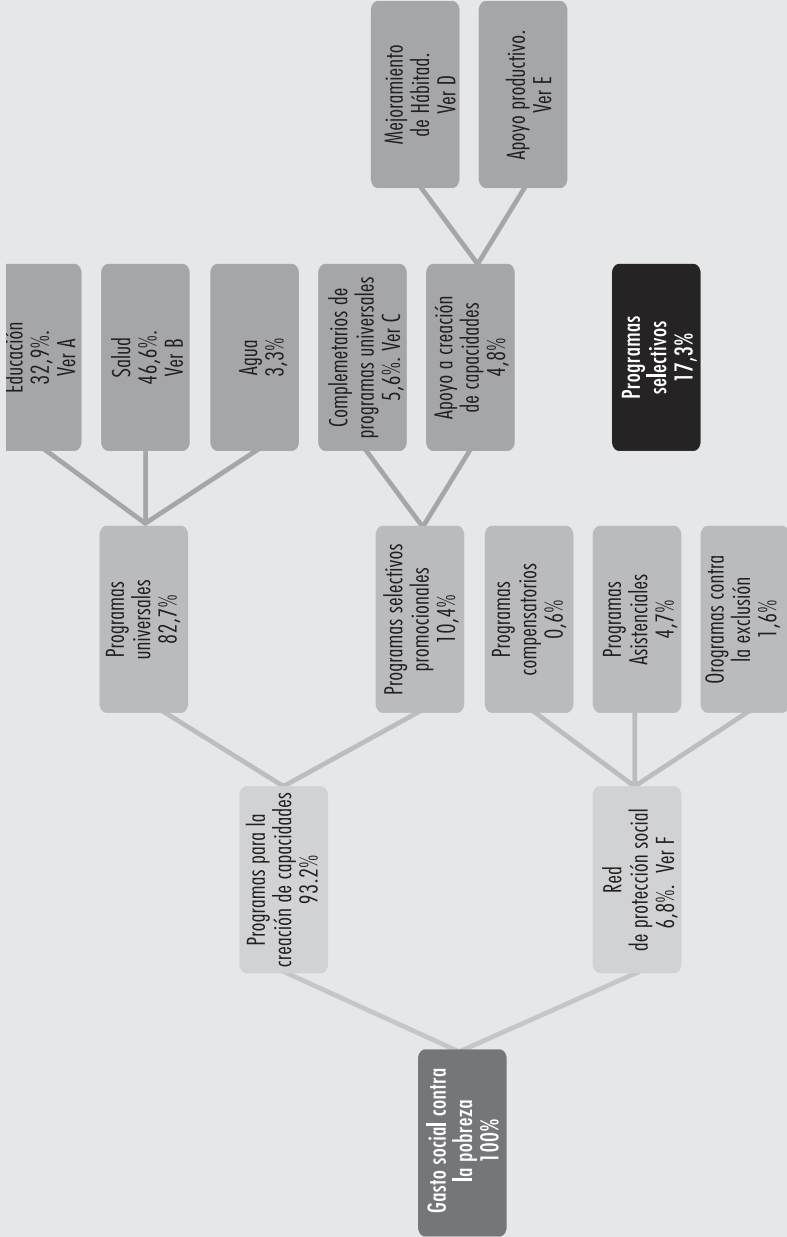
¹⁴ El Informe N° DFOE-SO-11-2006 de la Contraloría General de la República resume las deficiencias mencionadas en esos estudios.

tica cada institución o programa tiene sus propios criterios y mecanismos de selección totalmente independientes de un estrategia común. Esto refleja una realidad: En Costa Rica existe un conjunto de programas de combate a la pobreza relativamente aislados unos de otros, pero no existe una política integrada de combate la pobreza. No hay un esfuerzo para atender integralmente a los hogares en condiciones de pobreza. Se pierde la oportunidad de aprovechar las sinergias que podrían obtenerse de la interrelación de los programas y se incurre en costos mayores, al tener cada institución —en forma implícita o en forma explícita— sus propios mecanismos de selección. Las decisiones de la Administración del Presidente Arias de concentrar esfuerzos para unificar las bases de beneficiarios parecen adecuadas. Desde luego que la próxima administración debería continuar con la segunda etapa para tener un registro de la población en condición de pobreza y criterios integrados (no necesariamente uniformes) para la selección.

El gasto en Programas Sociales de Combate a la Pobreza

Contestar la pregunta de cuánto gasta el sector público costarricense en Programas Sociales de Combate a la Pobreza no es una tarea fácil. El sector público no produce la información para dar respuesta a la pregunta anterior en forma directa. Para conocer cuánto se gasta en los PSCP se debe partir de la clasificación por funciones de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y realizar un trabajo laborioso de depuración, reclasificación y especificación. Para efectuar esta tarea es necesario acudir a liquidaciones presupuestarias individuales y a otras fuentes de información y control. La ausencia de información fácilmente accesible sobre el gasto en los PSCP es un reflejo de no tener una acción coordinada de los programas selectivos y de la carencia de una contabilidad de costos en el sector público.

Recuadro 2. Costa Rica: Estructura del gasto en Programas Sociales de Combate a la Pobreza. 2007



Gasto en Educación (A)	100,0
Preescolar	8,1
Primaria	46,8
Secundaria	33,2
Enseñanza Especial	6,8
Educación Abierta	5,0

Gasto en Salud (B)	100,0
Rectoría	3,4
Atención Primaria	21,8
Consulta Médica	21,9
Hospitalización	53,0

Selectivos complementarios a programas universales (C)	100,0
Comedores Escolares (MEP)	40,7
Bono escolar (MEP)	1,6
Becas Regulares (FONABE)	4,1
Transporte estudiantiles (MEP)	16,9
Avancesmos (IMAS-FONABE)	36,6

Mejoramiento de Hábitat (D)	100,0
Bono Familiar para la Vivienda	94,4
Mejoramiento de la vivienda (IMAS)	4,2
Infraestructura comunal (IMAS)	1,4

Programas selectivos de apoyo a creación de capacidades (E)	100,0
PRONAMYPE (MTSS)	10,6
Ideas Productivas (IMAS)	8,8
Capacitación (IMAS)	3,4
Fideicomiso IMAS-BNCR-BICSA	2,2
Capacitación formación-producción (INA)	9,5
Asentamientos campesinos (IDA)	57,1
Reconversión agrícola (CNP)	8,4

Red de protección social (F)	100,0
Pensiones no contributivas (CCSS)	79,7
Apoyo a familias en desventaja social (IMAS)	13,0
Ayudas a Instituciones de Bienestar social (JPSS)	6,7
Fortalecimiento Servicios de Bienestar Social (IMAS)	0,6

Fuente: Trejos, Juan Diego. *Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica*. En Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (Editores) *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. Por publicar.

El gasto social total del país en programas de combate contra la pobreza (PSCP) ascendió a 10,3 por ciento del PIB en 2007; equivalente a 46 por ciento del gasto público del Gobierno General y a 57 por ciento del Gasto Público Social. Dicho gasto ha crecido 2,1 por ciento en términos reales, entre 2000 y 2007, de manera que el gasto per cápita se mantiene relativamente estable. En el Recuadro 2 se presenta una *radiografía* del gasto en los programas de combate a la pobreza.

Distribución del gasto social en la población por estratos de ingreso

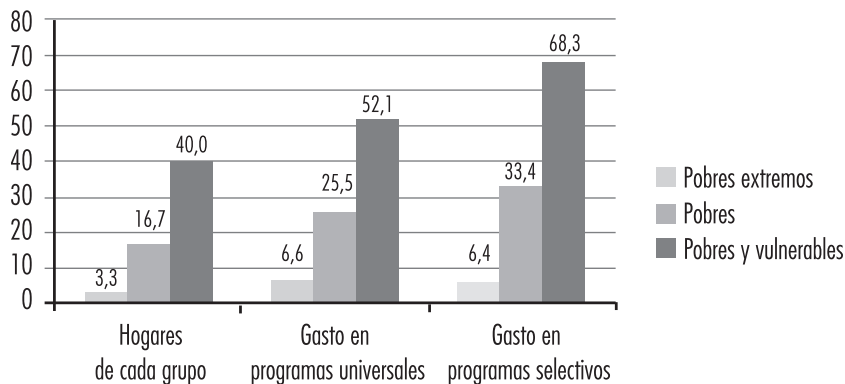
Si el total del gasto en PSCP se toma como cien, ¿Cuánto llega a los pobres extremos, a los pobres, a los grupos vulnerables y al resto de la población? Para responder esta pregunta hay que separar los programas universales de los selectivos, porque en los primeros no todos los hogares beneficiados son pobres; en tanto que en los segundos en teoría todo el gasto se destina a los grupos pobres, o al menos a los que tienen una carencia específica aunque no sean pobres con el criterio de insuficiencia de ingreso.

En 2007 los hogares en pobreza extrema según la EHPM de 2007 eran el 3,3 por ciento de la población y recibían el 6,6 por ciento del total de gasto en programas universales y el 6,4 por ciento del gasto total en programas selectivos. El gasto de los programas universales llega casi en igual proporción a los hogares en pobreza extrema en comparación con el gasto en programas selectivos. Si la focalización funcionara más efectivamente, el gasto de los programas selectivos llegaría en mayor proporción a los hogares en pobreza extrema, en comparación al gasto de los programas universales.

Los hogares pobres (incluye también a hogares en pobreza extrema) eran el 16,7 del total de hogares y recibieron el 25,5 por ciento del gasto de los programas universales y el 33,4 por ciento del gasto de los programas selectivos.

Gráfico 3

Distribución porcentual del gasto en programas sociales de combate a la pobreza, según condición de pobreza del hogar. 2007.



Fuente: Trejos, Juan Diego. *Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica*. En Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (Editores) *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. Por publicar.

Los hogares pobres y vulnerables, definidos como el 40 por ciento de los hogares con menores ingresos del país, recibieron el 52,1 por ciento del gasto de los programas universales y el 68,3 por ciento del gasto de los programas selectivos.

De los programas selectivos, el que dedica una mayor porción de su gasto a los grupos pobres o pobres extremos es el Programa de Atención de Niños en edad escolar y sus madres (CEN-SINAI). El programa que menor proporción dedica de sus gastos a estos grupos es el programa del bono de vivienda. Solo la mitad del gasto de este programa llega a la población pobre o vulnerable y tan solo el 3,8 por ciento llega a los hogares en pobreza extrema.

En conclusión, en la misma línea planteada en el tema del acceso, los PSCP selectivos tienen el reto de cómo hacer llegar sus beneficios en mayor medida a la población en condición de pobreza o de vulnerabilidad.

El financiamiento de los programas

La principal fuente de financiamiento de los programas de combate a la pobreza es el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Este fue creado en 1974, como fuente de financiamiento “para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos...”. Luego enumera con detalles los destinos específicos en cuanto a instituciones, programas y montos.

El fondo es administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). El FODESAF otorga el contenido económico y las instituciones receptoras del financiamiento ejecutan los programas. La ejecución de los programas no corresponde a DESAF sino a las instituciones que reciben los fondos.

Los recursos del fondo provienen de 20 por ciento del total recaudado por concepto del impuesto sobre ventas y un recargo de 5 por ciento del total de sueldos y salarios que los patronos privados y públicos paguen a sus trabajadores.

El FODESAF antecede en más de una década a los fondos de inversión social (FIS) que surgieron en América Latina para enfrentar las condiciones de pobreza. Sin embargo se diferencia de estos por cuatro características: a) “tiene carácter permanente y enfatiza el financiamiento de programas que apoyan la formación de los recursos humanos en su etapa inicial”, lo cual permite complementar los programas selectivos con los universales; b) se financia con recursos públicos adicionales, relativamente estables y que no compiten con los recursos disponibles para los programas universales; c) canaliza los recursos hacia las instituciones estatales para apoyar programas selectivos existentes o para financiar nuevos programas; d) no se administra al margen de la normati-

va que regula la administración pública (Trejos, *et al.*, 1996, 80-81).

El FODESAF, si bien ha cumplido un importante papel en el financiamiento de programas dirigidos a la población pobre, ha acumulado a lo largo del tiempo una serie de cuellos de botella que limitan su impacto en la superación efectiva de la pobreza. Algunos de estos problemas ya eran señalados a mediados de los años noventa y se mantienen magnificados hasta el presente (Castro 2005:3):

El financiamiento del FODESAF depende de impuestos cuya recaudación se reduce en procesos de crisis y recesión económica, cuando precisamente aumenta la pobreza y se requieren más recursos para los programas.

El Ministerio de Hacienda no asigna a FODESAF la totalidad del 20 por ciento correspondientes del impuesto de ventas según establece la ley, por lo cual se da una deuda del Ministerio con las instituciones receptoras del financiamiento. Esto origina una diferencia importante entre lo presupuestado por las instituciones y los montos efectivamente girados (y gastados).

El fondo ha perdido flexibilidad para financiar programas, porque en el transcurso del tiempo, se han dictado disposiciones legales para financiar nuevos programas. Estas disposiciones reducen las posibilidades de modificar o desarrollar nuevos programas por iniciativa de FODESAF o reasignar los recursos de conformidad a los cambios en las condiciones socioeconómicas.

Se da una carencia de mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas financiados por FODESAF, que da origen a otro tipo de carencia: El fondo no dispone de guías o criterios que le permitan mejorar las decisiones sobre cómo reasignar los recursos para obtener mejores resultados sociales en los programas de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, hay que tener presente que FODESAF no es la fuente exclusiva de financiamiento de los los PSCP. Estos, incluido FODESAF, se financian de 11 fuentes de recursos, de acuerdo con el informe DFOE-SO-30-2006 de la Contraloría General de la República. Las fuentes son:

1. Impuesto de ventas (ley 6914)
2. Impuesto sobre la renta (leyes 7648 y 3859)
3. Impuesto a los licores y cigarrillos (ley 7972)
4. Impuesto a moteles, hoteles sin registro, casas de alojamiento ocasionales salas de masaje, “night clubs” con servicio de habitación y similares” (ley 8343)
5. Explotación de puestos libres de derechos en los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales (ley 6256)
6. Impuesto sobre las multas por infracciones a Ley de Tránsito (ley 7648)
7. Impuesto sobre las planillas (leyes 4770 y 5662)
8. Recursos que genera la Junta de Protección Social con la venta de los diferentes tipos de lotería (nacional, popular electrónica, tiempos, instantánea) (leyes 1152, 8111, 8261, 7342, 7395, 7983, 7765)
9. Impuesto de consumo a licores nacionales, licores extranjeros, cigarrillos nacionales, cigarrillos extranjeros y bebidas gaseosas (ley 6735)
10. Timbre agrario (ley 6735)
11. Ingresos corrientes del Presupuesto Nacional de la República

Sin embargo, el financiamiento establecido en las leyes anteriores no siempre se cumple en la realidad. Por ejemplo, en 2005 -según el informe DFOE-SO-30-2006 citado- el monto a transferir a los PSCP, según lo establecido en las diferentes

leyes, hubiera ascendido a 334 mil millones de colones, pero solo se giraron 137 mil millones, o sea 41 por ciento de lo fijado por el marco legal. Lo ocurrido ese año no representa una situación de excepción.

El incumplimiento del giro de los recursos conforme a lo establecidos por mandato legal se dio, principalmente, en impuestos de ventas y renta y las transferencias que debe realizar el Gobierno Central de sus ingresos corrientes; y en menor medida en el impuesto sobre los licores y cigarrillos nacionales, Esto afectó principalmente al FODESAF, PANI, DINADECO, IAFA, Cruz Roja y al RNCP y al FOSUVI. En términos relativos y respecto al total de recursos efectivamente girados, la principal fuente de financiamiento de los PSCP proviene del impuesto a las planillas, que aporta 61,5 por ciento de los ingresos efectivos de los PSCP. Estos recursos constituyen la principal fuente de financiamiento del FODESAF, del que se giran fondos al IMAS. Dicho fondo cada vez ha venido recibiendo menos recursos provenientes del impuesto sobre las ventas, e incluso, en el 2005 no se transfirieron ingreso proveniente de este último impuesto.

Los ingresos reales del FODESAF se han reducido en cerca de un 24 por ciento desde el año 2000, pese al repunte observado en el 2007, reducción que se concentra en la transferencia proveniente del impuesto sobre las ventas, al punto que para el 2004 el MH solo transfirió el 0,6 por ciento del impuesto sobre las ventas, nada en el 2005 y solo el 0,4 por ciento en el 2006 y otra vez dejó de transferir aportes en el 2007. Una consecuencia de esta contracción de los recursos del FODESAF es su pérdida de protagonismo en el financiamiento de los programas sociales selectivos.

Las fuentes de financiamiento de los PSCP establecen cuáles programas o instituciones deben financiarse y en qué porcentaje. Con estas disposiciones el legislador pretendió brindar estabilidad financiera a los programas, pero esta medida

generó inflexibilidad a la hora de la necesidad de reasignar los recursos conforme a las condiciones y prioridades prevalientes en cada ocasión.¹⁵

El papel del Instituto Mixto de Ayuda Social

El IMAS merece destacarse por su papel precursor en los planes y programas de lucha contra la pobreza. La iniciativa para su creación se da al inicio del gobierno de José Figueres, en 1970, con el fin de realizar una lucha “contra la pobreza extrema”. En palabras del entonces gobernante, la pobreza extrema afecta a “las personas que envejecen sin reservas ni seguros, familias de trabajadores no asegurados cuyo jefe se invalida o muere; gentes poco empeñosas o víctimas de los males hábitos; son hogares sin sostén, viudas y huérfanos sin medios de vida; ancianos y niños sin sustento; y personas no empleables” (José Figueres, 1973).

Asimismo, en la obra mencionada, Figueres distingue las políticas necesarias para atender a esta población en extrema pobreza de aquellas requeridas para atender los problemas del desarrollo que fomentan el empleo de mejor calidad, con seguridad social, que conlleve a que los trabajadores tengan vivienda propia y los productores encuentren mejores condiciones para el desenvolvimiento de la producción; “con caminos, escuelas, bibliotecas, centros de salud y demás”. (*op. cit.*, p. 90-92). En lenguaje actual, posiblemente a las

15 FOSUVI (33 por ciento), RNCP (20 por ciento), Comedores Escolares (10 por ciento), Reconversión Productiva (5 por ciento), PANI (4 por ciento), INAMU (2 por ciento), FONABE (1 por ciento), ICODER (1 por ciento), fondos de becas de solidaridad y Puntarenense (1 por ciento), Juntas de Educación (0,5 por ciento), Pacientes en fase Terminal (0,5 por ciento), que suman 78 por ciento. INCIENSA e IAFA ₡12 millones, IDA ₡56 millones. Atención Médica de Indigentes que se debe financiar el costo de atención de toda esa población y el IMAS y el CEN-CINAI, que no tienen un porcentaje ni monto establecido.

primeras se les llamaría políticas selectivas y a las segundas políticas universales.

Figueres no solo delimita el campo de los beneficios y de la población que tendrá acceso a los servicios del IMAS, sino que con claridad adelanta problemas de política gubernamental e institucionales que habrá de enfrentar la institución: Una función del IMAS “debe ser la de coordinar mejor los muchos organismos de bien social que funcionan en Costa Rica (...). Conviene disminuir duplicidades, y someter a cierto plan las numerosas iniciativas esporádicas”. Como se puede apreciar ya en la década de los 70 se planteaba el problema de la dispersión institucional.

Para cumplir con los fines mencionados, el IMAS, según su Ley Orgánica, debía diseñar y, coordinar los planes gubernamentales para la erradicación de la pobreza. No obstante, porque la ley es omisa y por falta de mayor voluntad política e institucional, no se han realizado la coordinación ni las tareas de seguimiento del fenómeno de la pobreza y de evaluación de los planes y programas desarrollados para tal fin.

El IMAS, a pesar de ser una institución especializada, tiene actualmente un papel muy modesto en los PSCP. Los programas del IMAS llegaron en 2007 a tan solo el 9,5 por ciento de los hogares pobres, si se incluye el programa Avancemos y a un 3,7 por ciento de los hogares pobres, si se excluye este programa. Adicionalmente, cerca de la mitad de los hogares que recibieron ayuda del IMAS no eran pobres.¹⁶

Los principales programas del IMAS y el gasto

- Los principales programas ejecutados por el IMAS, según el monto del gasto en 2007 son los programas **Atención de niños** (42 por ciento del gasto) y los programas de

¹⁶ Para esta estimación se definen como pobres al 20 por ciento de los hogares de menor ingreso per cápita.

Subsidios directos a familias (36 por ciento del gasto social del IMAS). El resto del gasto se distribuye en 9 o 10 programas, la gran mayoría pequeños con un peso individual de menos de 3 por ciento del gasto.

- El gasto en los programas **Atención de niños** ha tenido importantes oscilaciones; en pocos años pasa de una participación del 10 por ciento al 22 por ciento, del 2000 al 2005, con una recomposición a su interior a favor de las transferencias en dinero para la población en edad escolar. Este programa de “becas” mostraba una clara duplicación con el programa de becas de FONABE, de modo que se suspendió en el año 2006 y más tarde se substituyó por el programa “Avancemos”, transferencia condicionada para que estudiantes pobres se mantengan en la secundaria y completen con éxito el ciclo educativo. En el 2007 el programa Avancemos logra captar el 41 por ciento del gasto social del IMAS.
- Los programas de **Subsidios directos a familias** brindan beneficios a las familias por su situación de pobreza o por haber sufrido los embates de desastres naturales (atención de emergencias). Dentro del grupo, el programa más importante y con un crecimiento sostenido en la asignación de recursos es el programa de Apoyo a familias en desventaja social, que pasa de absorber el 26 por ciento de la inversión social en el año 2000 al 42 por ciento en el 2006 y solo pierde participación en el 2007; corresponde a un subsidio no condicionado hasta por seis meses para complementar la satisfacción de necesidades de alimentación, salud (consulta especializada, medicinas), transporte público, vestuario, enseres domésticos, gastos de funeral, alquileres, deudas con servicios públicos y por vivienda y apoyo a discapacitados.

Las principales limitaciones de este programa son: La ausencia de condicionalidad de la ayuda, más allá de la situación

de pobreza comprobada; su limitada temporalidad dirigida a aliviar situaciones de corto plazo pero no enfrentar las causas estructurales y la posible duplicación de ayudas recibidas por las familias a través de otros programas como el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS.¹⁷ La actual administración se ha propuesto transformar este programa en uno de transferencia condicionada centrada en las familias y que reoriente la ayuda de la institución (IMAS, 2006).

- Uno de los programas afectados por la volatilidad del gasto, además de los **hogares comunitarios**, son los **programas de Apoyo a las mujeres con familia**. Estos programas dirigidos a las mujeres pobres con hijos, pueden canalizar la atención del IMAS hacia un programa de mayor escala de transferencias condicionadas, pero en asocio con los principales programas de creación de capacidades, han perdido prioridad al pasar de captar el 15 por ciento del gasto en los tres años iniciales de la presente década hasta desaparecer en el 2007, aunque su desaparición implique una consolidación en los programas de atención a las familias.
- **Los programas de Generación de ingreso** (o de apoyo productivo) han tenido un perfil menor e importantes oscilaciones; prácticamente desaparecen en el año 2001 y recuperan prioridad en los últimos años, de modo que captan el 10 por ciento de los recursos en el 2007. Dentro de ellos, el programa Ideas Productivas es el de más larga data y consiste en un subsidio a jefes de familia o grupos

17 El IMAS cuenta con un instrumento de calificación de la situación de pobreza conocido como el SIPO (Sistema de Información sobre la Población Objetivo). Este sistema tiene su origen en la experiencia chilena de selección de beneficiarios. Establece un puntaje a cada familia en función de las características de la vivienda, el patrimonio, los ingresos y las características de los miembros del hogar. Las familias con obtienen un puntaje inferior a cierto límite establecido a partir de técnicas estadísticas (una especie de línea de pobreza) son consideradas como calificadas para acceder al subsidio (Viquez, 2005).

organizados pobres para montar o apuntalar pequeñas actividades productivas con el fin de que mejoren sus ingresos futuros. La ayuda financiera se otorga por una vez y la institución no tiene posibilidades de darle seguimiento, pese a que ello se contempla en el diseño del programa. Si bien el programa tiene un diseño en la dirección correcta, ya que financia la caña de pescar y no el pescado, su ejecución ha sido volátil en el tiempo y no libre de problemas. Entre ellos se destacan la existencia de filtraciones, alta dispersión de subsidio medio entregado, insuficiencia para garantizar el mantenimiento de la actividad en el tiempo o para superar los umbrales de pobreza con ella y ausencia de apoyos complementarios (Castro, 2005).

- Dentro de los programas de Generación de ingresos están los **Programas de Capacitación**, que consisten en becas o ayudas económicas para que las personas acudan a cursos impartidos por otras instancias o en empresas (práctica laboral).
- Los **programas Mejoramiento del Hábitat** eran los que más recursos capturaban en el 2000 (alrededor del 28 por ciento de la Inversión Social) en tanto que para el 2007 absorben solo el 10 por ciento. Lo anterior muestra cambios en las prioridades en el IMAS con los cambios de administración y por ende la volatilidad asociada a los programas existentes. El problema de estos cambios es que no responden a evaluaciones sobre su impacto sino a prioridades de las autoridades de turno o a situaciones coyunturales. Esta pérdida de continuidad limita su impacto a mediano plazo y desaprovecha el aprendizaje obtenido.
- Los cambios en las prioridades se observa claramente en el financiamiento de las **instituciones de bienestar social**, que recibieron el 9 por ciento de los recursos en el año 2000 y solo menos de un 1 por ciento el año

siguiente. También se observa en el agregado de otros programas, que pueden absorber el 10 por ciento de los recursos en un año (2001) y luego desaparecer dos años más tarde.¹⁸

Los gastos administrativos

El IMAS presenta separados los gastos administrativos¹⁹ y los gastos en la inversión social (los beneficios de la mayoría de los programas consisten en transferencias de dinero a la población beneficiaria). El peso relativo de los gastos administrativos en el total del gasto ha sido variable: 23 por ciento en el año 2000, 36 por ciento en el 2002 y se ha reducido en los últimos años. Esta variabilidad obedece al carácter fijo de los gastos de administración, cuyo peso relativo en el total aumenta o disminuye en función del volumen de recursos que cuente la institución para ejecutar los programas de combate a la pobreza.

El IMAS se financia con:

- Un impuesto del medio por ciento mensual sobre las remuneraciones pagadas por los patronos de la empresa privada y las instituciones autónomas.
- Transferencias del Presupuesto de la República.

18 En Otros se incluyen unas transferencias realizadas por el IMAS a la oficina local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para financiar una serie de estudios y la actualización del SIPO. También aquí se incorpora el costo de la actualización de las fichas del SIPO realizada directamente por el IMAS.

19 La institución presenta separados los gastos de la administración central (corresponden a sus oficinas centrales y su aparato de dirección), los gastos operativos (pago del personal y del funcionamiento de las direcciones regionales), y los gastos en la inversión social (los beneficios de la mayoría de los programas consisten en transferencias de dinero a la población beneficiaria). En este documento los dos primeros son considerados como indicadores del gasto administrativo.

- Las utilidades obtenidas de la explotación de puestos libres de derechos en los puertos, las fronteras y los aeropuertos internacionales.
- Otros (legados, donaciones).

Los planes de Combate a la Pobreza

Desde los años 80, cada Gobierno ha establecido su propio Plan de Combate a la Pobreza con una perspectiva de 4 años. No ha existido formalmente un plan con una visión de largo plazo. Al respecto hay que realizar las siguientes observaciones:

- **Objetivos de los planes y su evaluación.** En general, los Planes de Combate a la pobreza que han estado vigentes en las últimas dos décadas han tenido dos tipos de objetivo: Un objetivo ha estado relacionado con la reducción del porcentaje de hogares pobres en el período de cuatro años, según la metodología de línea de pobreza. El otro objetivo ha estado en función del número de beneficiarios de los programas en los cuatro años de una Administración.

El planteamiento anterior tiene varios problemas.

- **La visión es de corto plazo.** Los planes suponen implícitamente que las políticas ejecutadas tendrán efectos en los cuatro años de una Administración. En general, esto no es correcto, porque la reducción de la pobreza es un asunto de largo plazo. La visión de esperar resultados de corto plazo de la política de combate a la pobreza, puede resultar contraproducente, porque podría reforzar programas con efectos transitorios en el corto plazo (por ejemplo, distribución de subsidios) y abandonar la atención de los programas efectivos para reducir la pobreza en el largo (por ejemplo, acceso y calidad de la educación de los jóvenes de hogares pobres).

El indicador de porcentaje de hogares pobres, según la metodología de líneas de pobreza, normalmente está afectado por factores coyunturales de corto plazo del desempeño de la economía. Tomarlo como el indicador principal (o casi único) del desempeño de la política de combate a la pobreza pone el acento en aspectos de corto plazo.

- **Número de beneficiarios.** Desde luego, el número de beneficiarios es un indicador importante para examinar el funcionamiento de los programas. Sin embargo, el simple conteo de beneficiarios no necesariamente implica reducción de la pobreza, si no se toma en cuenta la efectividad y calidad de los programas. En general, los planes no contemplan indicadores de cobertura con respecto a la población meta o indicadores para controlar las filtraciones de los programas hacia otras poblaciones no incluidas en la meta.
- **Evaluación.** Las debilidades de los programas de combate a la pobreza en cuanto al establecimiento de los objetivos también se trasladan a la evaluación de los programas. La ausencia de objetivos claramente establecidos hace imposible una evaluación adecuada. En general, los planes de combate a la pobreza no contienen los criterios para evaluar los programas. En la práctica la evaluación de los programas es débil, no se realiza o si se realiza no tiene consecuencias. La ausencia de objetivos claros y de una evaluación efectiva de los programas está asociada a la falta de mecanismos para dirigir en forma conjunta la acción del programa individual.

Lo anterior nos recuerda que la existencia de programas de combate a la pobreza no garantiza su eficacia, si los pobres no tienen acceso efectivo a ellos y si los programas no son los pertinentes. Esta pertinencia tiene que ver la escala y con la forma en que se diseñan y ejecutan. La pertinencia tiene que ver con la cobertura, con proble-

mas claves que enfrenten los programas, con la duración necesaria del apoyo para que tengan efecto y la integración con otros programas para maximizar el impacto.

- **Permanencia de los programas.** Por un lado, existen programas consolidados con financiamiento permanente a lo largo del tiempo que han formado parte de los diferentes Planes de Lucha contra la Pobreza. Tal es el caso de los cinco principales programas de combate a la pobreza: El Bono de la Vivienda, el Régimen No Contributivo de Pensiones, los Comedores Escolares y el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil y los servicios de atención médica a los indigentes en la CCSS. Pero por otro lado, existen programas cuya existencia, organización o financiamiento se modifica al cambiar el Gobierno. Este es el caso de los programas de becas.
- **Acción individual de los programas.** La dispersión institucional y los escasos o ausentes esfuerzos de coordinación hacen que los programas de combate a la pobreza se ejecuten en forma aislada. Cada programa ha sido diseñado para actuar en forma individual con independencia del resto de programas. Cada programa tiene criterios y mecanismos de selección de beneficiarios particulares, de forma tal que los hogares pobres no tienen acceso a un paquete integral de beneficios.

La acción individual de los programas tiene al menos dos consecuencias importantes: Primero, no se aprovecha la sinergia que puede existir de la acción conjunta de los programas, y segundo, los programas resultan más costosos porque cada uno de ellos debe realizar la selección y transmisión de los beneficios en forma independiente.

- **Derecho de acceso a los programas.** Los programas generalmente establecen los requisitos para tener acceso al programa. En algunos de los requisitos están establecidos en las leyes y en otros casos se establecen en los

reglamentos de las instituciones. Sin embargo, no hay un derecho de acceso al programa en caso de que se cumplan los requisitos, lo cual permite un margen de discrecionalidad en los administradores de los programas para decidir quiénes son los beneficiarios. Esta discrecionalidad potencialmente puede dar margen a la corrupción o para asimilar el otorgamiento de un beneficio a un favor que debe ser cancelado en la arena política.

La definición de los derechos de acceso de un hogar a un programa determinado debería tomar en cuenta el conjunto de programas a los cuales puede tener acceso. A su vez, la definición de derechos debería estar de acuerdo con las posibilidades financieras reales de los programas, para que no sean una simple expectativa que no se cumple.

La no definición de los “derechos de acceso” lleva a que la exclusión de un programa no sea reclamable ante ninguna instancia y que no existan acciones para velar por el acceso de los pobres a los programas.

5. LA REFORMA DE LOS PSCP

En Costa Rica la política social, en general, y la política social de combate a la pobreza, en particular, tienen fortalezas importantes que coadyuvan a explicar uno de los niveles de desarrollo humano más altos en América Latina.

Como recién se mencionó, la existencia de programas con coberturas amplias y con permanencia institucional, como son el Bono de la Vivienda, el Régimen No Contributivo de Pensiones, el Programa de Comedores Escolares, el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil (CEN-SINAI), el Programa para la Atención de la Salud de las personas pobres no aseguradas por parte de la CCSS con financiamiento del Estado y la adición más reciente del Programa de Becas son com-

plementos claves de los programas universales y bastiones sobresalientes en la lucha en contra de la pobreza.

Sin embargo, también existen debilidades que fueron señaladas en las secciones previas. Por esta razón, en esta sección se analizan elementos que pueden ayudar a superar tales limitaciones, para lograr una política más efectiva de combate a la pobreza y un mejor uso de los recursos invertidos con tal fin.

¿Cuáles son las políticas que coadyuvan a combatir la pobreza?

Si bien este documento pone énfasis en los programas selectivos de lucha en contra de la pobreza, no debe perderse de vista la importancia fundamental de las políticas generales para el crecimiento y la estabilidad de la economía y de las políticas sociales universales. Al respecto se debe destacar lo siguiente:

- Difícilmente, se puede reducir la pobreza en ausencia de crecimiento y de estabilidad económica. Sin embargo, por sí solos el crecimiento y la estabilidad económica no necesariamente reducen la pobreza.
- En el período desde la segunda guerra mundial hasta la crisis de inicios de los 80, el país logró una combinación de crecimiento, estabilidad y equidad mediante el uso adecuado de las políticas. Entre estas, ocupó un rol central, la construcción de infraestructura (carreteras, caminos, electricidad, teléfonos, agua potable) que permitió mejorar la calidad de vida de la población y su integración a los mercados. En los próximos años esta tarea, interrumpida en su intensidad por varias décadas, tras la crisis de los años 80, debe reiniciarse. En particular, en el siglo XXI son importantes las políticas para cerrar la “brecha digital” dadas las tendencias de las nuevas tec-

nologías de la información y de la comunicación. En las próximas décadas, la población que no tenga acceso a estas nuevas tecnologías no tendrá la calidad de vida y la productividad necesarias para superar la condición de pobreza.

- Las políticas de formación de capital humano resultan indispensables para mejorar las condiciones de vida de la población y su productividad en los mercados laborales. Por lo tanto, en las políticas económicas y sociales debería existir un objetivo claro para mantener la cobertura de los programas de salud y de incrementar la cobertura de los programas educativos en la población en condición de pobreza. Además, de la cobertura debería ponerse especial atención a los temas de la calidad de los servicios otorgados por los programas citados a toda la población en general y a la población pobre, en particular.
- Un aspecto adicional a discutir es la necesidad de políticas en el mercado laboral más allá de las mejoras en el sistema educativo formal y de la creación de más y mejores oportunidades de empleo. Una política laboral, debería incluir entre otras cosas, programas relacionados con la formación y capacitación de los trabajadores, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la protección de los derechos de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social.

La necesidad de definir claramente las poblaciones meta

Se ha mencionado que en la realidad se enfrentan diferentes tipos o clases de pobreza, cada cual con causas, características y consecuencias diferentes. Por lo tanto, para mejorar la efectividad de los programas se debe clarificar y hacer explícita cuáles son las condiciones específicas de pobreza que se van a combatir con los diferentes programas y cuáles son los requisitos o calificaciones para obtener los beneficios

de los programas. Cada programa debe tener sus objetivos particulares dentro de una estrategia común de combate a la pobreza. No se trata de igualar las definiciones de pobreza y los requisitos de todos los programas, porque esto no tendría sentido, dada la existencia de diferentes tipos de pobreza que atiende cada programa; pero tampoco se trata que cada programa establezca definiciones en forma aislada del resto de programas. En otras palabras, debe existir una estrategia general común, dentro de la diversidad de programas.

Sobre las definiciones de las poblaciones meta y de los beneficios de los PSCP algunos puntos se deben aclarar:

- ¿Cuán abarcadora debe ser la definición de pobreza utilizada para poder cubrir globalmente la población objeto de atención de los diferentes programas? Se debe tomar en cuenta que la definición de pobreza cambia a través del tiempo con el desarrollo de la sociedad. En los últimos años, la tendencia ha sido a tener definiciones más amplias de pobreza de tal manera que la pobreza no queda circunscrita exclusivamente por la *insuficiencia de ingresos* e incluya la vulnerabilidad y la exclusión. Esto obliga a definir estos conceptos para que los programas puedan identificar ambas condiciones. Al respecto tres comentarios:
 - o Es perfectamente válido y necesario que los PSCP atiendan a la población que sin estar en condición de pobreza, pueda llegar a estarlo. Sin embargo, debe tenerse el cuidado que la atención de la población vulnerable, normalmente mejor organizada para demandar los servicios de los programas, no desplace a los hogares pobres en los beneficios de los programas o que la atención de la población vulnerable sea el pretexto para justificar las filtraciones de los programas.

- o ¿Los programas dirigidos a poblaciones específicas –por ejemplo, mujeres agredidas, personas discapacitadas– deben atender a estas poblaciones independientemente de que no sean pobres según el criterio de *insuficiencia de ingresos*? Si la respuesta es afirmativa, deberán establecerse cuáles son las prioridades en la atención de estas poblaciones, si los recursos no son suficientes para atender a todos.
- o Debe discutirse sobre la amplitud de las definiciones de pobreza. Por un lado, algunos podría sostener que las definiciones deben ser consistente con la disponibilidad de recursos. Según esta posición de poco valen definiciones amplias de pobreza, si los programas no tienen los recursos humanos y financieros para dar cumplimiento a tales necesidades. Pero por otro lado, se puede argumentar que definiciones de pobreza en función de la disponibilidad de recursos pueden resultar muy “estrechas” y minimizar la magnitud del fenómeno de la pobreza.
- ¿Las definiciones de la población meta y de los requisitos para obtener los beneficios de los programas particulares deben ser generales o muy específicas? Los programas no pueden ser eficaces si no hay una definición claramente establecida de la población meta de cada programa. La definición debe ser suficientemente precisa para determinar quién tiene derecho o no a los beneficios de cada programa. Esto evita que los beneficios se otorguen discrecionalmente. Sin embargo, la complejidad de la pobreza es tal que, muy posiblemente una definición no sea suficiente para capturar la diversidad de características de la pobreza a la que está dirigida cada programa. Por lo tanto, las definiciones deben estar acompañadas de dos aspectos. Primero, deben establecerse claramente los procedimientos mediante los cuales el programa enfrenta condiciones excepcionales no contempladas en las

definiciones. Las definiciones ayudan a resolver eficientemente la generalidad de los casos, pero su aplicación a rajatabla puede excluir de los programas a casos de evidente pobreza. Segundo, las definiciones deben ser dinámicas. La experiencia en la aplicación de los programas y la evolución de las condiciones de la población deben de retroalimentar y mejorar las definiciones.

- ¿Cuáles deben ser los trámites para lograr los beneficios? Algunos programas, por ejemplo, el Bono de la Vivienda, implican trámites relativamente complejos. La “tramitología” para obtener un beneficio está relacionada con la definición de los requisitos para obtener los beneficios. Una definición clara y simple puede conducir a trámites relativamente sencillos. La preocupación por evitar las filtraciones puede conducir a definiciones y trámites más complejos, pero también puede excluir de los beneficios de los programas a los hogares en mayores condiciones de pobreza, aquellos con menor capacidad para completar los trámites en forma exitosa. Los programas deberían velar porque la “tramitología” guarde un equilibrio entre el objetivo de evitar las filtraciones y el objetivo de que los beneficios de los programas lleguen a los hogares en condición de pobreza. Esta preocupación debería ser mayor para los hogares en extrema pobreza. Para estos casos podría pensarse en algo similar a una “ventanilla única” para los principales programas, lo cual no implica uniformar los requisitos de todos los programas.
- ¿Cuál es la temporalidad de los beneficios? Los PSCP deben definir con claridad cuál es la temporalidad de los beneficios. Si el objetivo del programa es “sacar” a un hogar de la condición de pobreza, se debe definir el significado de “salir” de la pobreza y la temporalidad de los beneficios del programa. En otros casos el programa puede tener como objetivo el “alivio” de la pobreza, con lo cual el programa otorgaría permanentemente los beneficios.

- Además, de las definiciones de pobreza requeridas para el funcionamiento eficaz de los programas, se necesita un sistema de indicadores estadísticos para examinar la evolución y las características de la pobreza. El INEC estima anualmente la pobreza de acuerdo con el método de insuficiencia de ingreso. Sin embargo, este indicador por sí solo es incapaz de revelar toda la complejidad del fenómeno de la pobreza. Por esta razón se debe complementar, con otros indicadores cuyas definiciones o conceptos de pobreza hagan referencia a otras carencias, brechas o exclusiones y a indicadores específicos de los programas. En general, el sistema de información sobre pobreza del país debería incluir:
 - o La medición de pobreza según el criterio de insuficiencia de ingreso.
 - o Un conjunto de indicadores de otras condiciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión diferentes al ingreso.
 - o Indicadores específicos sobre los programas universales y selectivos de combate a la pobreza: Cobertura, calidad e impacto.

Contar con mecanismos más eficientes para seleccionar

Actualmente, cada institución o programa tiene su sistema para seleccionar beneficiarios de los PSCP. El SIPO ha aspirado a convertirse en el único sistema para seleccionar los beneficiarios de todos los PSCP. Sin embargo, en la práctica su uso es muy limitado, sistemáticamente solo lo usa el IMAS. Hasta hace muy poco tiempo, las bases de datos de beneficiarios de cada programa no se comunicaban con las bases de los otros programas, de forma tal que se pudiera conocer los beneficios recibidos por cada hogar específico de cada uno de los programas.

Sería más realista construir un sistema de selección en etapas. Los elementos de la primera etapa pueden ser los siguientes:²⁰

- Construir definiciones de poblaciones meta y de los beneficios para cada programa bajo directrices generales de aplicación común, dictadas por el Poder Ejecutivo. Obviamente, no se trata de igualar todas las definiciones de los programas, se trata que las definiciones diferentes de cada programa guarde una coherencia con un objetivo común de combate a la pobreza.
- Cada institución y cada programa aplicaría sus definiciones para la selección de beneficiarios mediante la política común dictada por el Poder Ejecutivo.
- Comunicación entre las bases de beneficiarios de los PSCP. Cada programa llevaría su base de datos con la información de los beneficiarios y si fuera del caso, de los hogares o personas en condición de pobreza susceptibles de recibir los beneficios. Las bases deberían estar construidas bajo ciertos criterios comunes para permitir su interconexión. No se trata solo de poner todos los datos de los PSCP “juntos”, se trata de tener una construcción bajo criterios coherentes. Como ya se mencionó, la actual Administración del Presidente Arias ha iniciado un proceso para establecer la “interconexión” de las bases de los principales programas.

En una segunda etapa los sistemas de selección y de las bases de datos de la población pobre (no solo la de los be-

²⁰ La reforma a la Ley de FODESAF aprobada en setiembre de 2009 contempla que los nombres de los beneficiarios de los programas estén en un solo registro o al menos en registros que se puedan comunicar entre sí. Con esta disposición se pretende, entre otros aspectos, conocer cuántas familias reciben varios beneficios simultáneamente y si estos son adecuados para “salir” de la pobreza.

neficiarios) de cada programa respondan a la política común dictada por el Poder Ejecutivo.

Evitar el clientelismo político

El temor existente o el uso de PSCP para el clientelismo político se puede reducir notablemente mediante la definición de los derechos otorgados por cada uno de los programas. Es decir, cada programa debería definir bajo qué condiciones las personas o los hogares que cumplan con determinados requisitos claramente definidos tendrían el derecho a los beneficios de los programas. Es decir, no se trataría de una “concesión” o una “dádiva” condicionada a un determinado comportamiento de los beneficiarios de los programas en el campo político.

El enfoque anterior dignifica a las personas en la medida en que vaya acompañado simultáneamente de una definición de “deberes” o de “obligaciones”, pues no se trata solo de definir derechos, sino la correspondiente contrapartida de obligaciones. Un enfoque de derechos, sin obligaciones, más bien podría profundizar la dependencia de los hogares pobres con respecto a los PSCP. Se trata de reactivar y aplicar la idea de que los beneficios sean condicionados, tal como se estipula en el artículo 6 de la Ley de creación del IMAS.

No hay que perder de vista que el enfoque anterior puede tener sus riesgos por varios motivos. Primero, velar por el cumplimiento de “deberes” o de “obligaciones” puede resultar difícil en la práctica o imposible de establecer. Segundo, el establecimiento de los “derechos” debe ser financiable. Una definición populista e irresponsable de derechos puede generar una imposibilidad financiera de los programas para cumplir con lo prometido. En este caso tan solo se multiplicarían los reclamos de los derechos en la Sala Constitucional, sin que el Estado tenga la capacidad financiera para hacerles

frente en forma efectiva. Tal vez, se podría realizar la definición de derechos para el caso de los hogares en pobreza extrema.²¹

El establecimiento de una política integrada para los programas selectivos

Una de las grandes debilidades de los PSCP es su falta de acción integrada que permita generar sinergias y mejor uso de los recursos. Como ya se comentó, la diversidad de programas e instituciones y las debilidades en la coordinación de los PSCP están relacionados con el tema del temor a la concentración del poder y el uso del clientelismo político. Por lo tanto, una reforma de los PSCP no puede pasar por alto estos temas.

Por consiguiente, se trata de balancear objetivos: Por un lado, políticas eficientes, eficaces y continuas de combate a la pobreza y, por otro lado, distribuciones equilibradas de los poderes. Esto puede ser posible si se tiene presente que la política de combate a la pobreza (y en general todas las políticas) tienen diferentes fases: Diseño, financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación.

El diseño de la política debe ser iniciativa del Poder Ejecutivo con participación de diferentes actores de la sociedad y de las otras entidades estatales. La ejecución de las políticas necesita actores muy diversos. El seguimiento y evaluación de las políticas es una tarea que necesita la iniciativa del Poder Ejecutivo al establecer metodologías, pero en la cual pueden participar diversos actores. En otras palabras, una mejor coordinación de los PSCP no requiere necesariamente

21 Para una explicación de cuáles son los alcances de los derechos constitucionales en temas como la seguridad social véase: Rodolfo Piza. El derecho de la seguridad social como derecho constitucional. Sentido y alcances posibles. Caja Costarricense de Seguro Social. San José, 2001.

concentrar toda la acción en el Poder Ejecutivo. Lo que sí se requiere es fortalecer la capacidad política, jurídica y técnica de Poder Ejecutivo para dar la *dirección general* a las políticas de combate a la pobreza.

El otro equilibrio necesario para el adecuado funcionamiento de las políticas de combate a la pobreza es el balance entre la continuidad y visión de largo plazo de las políticas y el ejercicio democrático donde el partido político que gana las elecciones pueda llevar adelante sus propias políticas planteadas en el proceso electoral en un marco de búsqueda de acuerdos para establecer políticas de Estado.

A continuación se desarrollan algunas propuestas en esta dirección:

- Para la formulación de la política:
 - Cada Administración al inicio de su período constitucional debería definir las *líneas generales* de las políticas que seguirá con respecto a los PSCP. En un sistema democrático las autoridades electas deberían tener la discrecionalidad para proponer las políticas de acuerdo con sus propuestas en el proceso electoral.
 - ¿La propuesta donde se establece la dirección general de las políticas de combate a la pobreza, debería ser aprobada por la Asamblea Legislativa? Al respecto se puede anotar:
 - La aprobación legislativa es positiva porque obliga a tomar decisiones con alto grado de acuerdo y podría llevar a un equilibrio entre la continuidad de las políticas y la posibilidad de incorporar cambios cuando las nuevas autoridades cuenten con el apoyo necesario.
 - La aprobación legislativa puede resultar engorrosa e impedir la acción de una nueva Administración.

- La propuesta debería contener los *elementos básicos* o estratégicos de las políticas: las metas, los compromisos y el financiamiento de los principales programas.
- **La institucionalidad de las políticas selectivas.** El Poder Ejecutivo debe tener capacidad para darle dirección a los PSCP. Esto implica capacidad para:
 - Definición de la estrategia común.
 - Definición de políticas para selección de beneficiarios y bases de datos de beneficiarios.
 - Coordinación de las acciones de cada uno de los programas.
 - Definición de las directrices de presupuesto y asignación de recursos.
 - Establecer directrices sobre la rendición de cuentas que deben realizar los programas.
 - Evaluación.
 - Velar por la existencia de información estadística de los programas.
 - Monitoreo del acceso de la población pobre a los programas universales.
 - Promoción de mecanismos de colaboración entre programas e iniciativas privadas voluntarias.
 - Promoción de investigación empírica sobre el fenómeno de pobreza y el impacto de los programas.

El cumplimiento de las funciones anteriores necesita de una instancia política y de una secretaría técnica.²²

²² Un esquema interesante para tomar como ejemplo para diseñar la institucionalidad de la coordinación de los PSCP es la forma de coordinación de las materias presupuestarias del sector público. Existe la Autoridad Presupuestaria integrada por el Ministro de Hacienda, el Ministro de la Presidencia y otro ministro nombrado por el Presidente de la República. La Autoridad Presupuestaria es un ente colegiado

- o **Instancia política.** Es la que establecerá las directrices de la política que se propondrá a la Asamblea Legislativa, velará por el cumplimiento de la política y rendirá cuentas ante la Asamblea Legislativa. Pueden existir diversas opciones para organizar esta instancia política, algunas de ellas son:
 - El Presidente mismo.
 - Un Ministro Rector especializado en la coordinación con poder delegado por el Presidente.
 - Un consejo formado por Ministros.
 - Un consejo formado por Ministros y jefes de las Instituciones autónomas involucradas en los PSCP.

Esta instancia debe tener poder político, técnico y jurídico para realizar la coordinación de los programas. Las diversas opciones planteadas tienen diversas ventajas y desventajas. Posiblemente, por esta razón, cada administración debería tener la libertad para escoger la que más se ajuste al estilo del Gobierno.

- o **La secretaría técnica.** Este sería un ente de apoyo a la toma de decisiones de la instancia política y de coordinación, no ejecutaría PSCP, pero sí tendría funciones para velar por el cumplimiento de metas y evaluación de los programas y de asesoría a la instancia política en la toma de decisiones. Debería tener permanencia y una dotación de recursos humanos cali-

que asesora al Presidente de la República en materia presupuestaria. Los lineamientos en materia presupuestaria y salarial de la Autoridad Presupuestaria son conocidos por el Consejo de Gobierno, la aprobación definitiva corresponde al Presidente de la República y son de aplicación obligatoria. La Autoridad Presupuestaria tiene una unidad de apoyo denominada Secretaría Técnica. La Autoridad Presupuestaria surgió en la década de los años 80 como respuesta a la descoordinación existente en materia de gasto público entre las diversas entidades públicas.

ficados y de recursos financieros que le permitan un funcionamiento eficaz.

- o **El balance entre el costo y el beneficio.** No se debe olvidar que las tareas de coordinación pueden ser beneficiosas, en el sentido de lograr políticas más eficaces, pero también pueden resultar muy costosas. Por estas razones, posiblemente no todos los programas deberían entrar en el ámbito de la coordinación. Habría que definir cuáles son los programas más importantes y en cuáles la mayor coordinación puede rendir mayores frutos.

Participación privada voluntaria en la lucha en contra de la pobreza

En los años 70, cuando se estableció el IMAS, se planteó la participación del sector privado en la lucha en contra de la pobreza, por esta razón el IMAS fue creado como un ente “mixto”. Sin embargo, en general, se ha asumido que el combate a la pobreza es una tarea exclusiva del Estado.

A pesar de lo anterior, en el país hay iniciativas privadas voluntarias con programas o acciones en contra de la pobreza por parte de iglesias, iniciativas de responsabilidad social de las empresas, organizaciones voluntarias y comunidades. Algunas de estas iniciativas se financian con recursos privados y otras con una mezcla de recursos privados y públicos. Por un lado, algunas de estas iniciativas tienen la flexibilidad para llegar hasta los pobres con mayor facilidad que los programas oficiales, pero por otro lado, sus programas no tienen escala suficiente para lograr grandes impactos. Sin embargo es poco lo que se conoce de estos programas, porque no hay un inventario de todas estas iniciativas.

Estos esfuerzos privados no deberían desaprovecharse en la lucha en contra de la pobreza. Al respecto, la política

oficial de lucha en contra de la pobreza debería realizar las siguientes tareas:

- Establecer un sistema de información de los esfuerzos privados voluntarios de combate a la pobreza. Esto implica hacer un inventario de iniciativas privadas para medir su alcance y financiamiento.
- Abrir campos de cooperación entre la política estatal y las iniciativas privadas voluntarias. Para esto habría que identificar programas oficiales que necesitan del apoyo privado y abrir las posibilidades de acción conjunta de los PSCP con las iniciativas privadas voluntarias.

6. REFLEXIÓN FINAL

El país tiene fortalezas importantes en sus políticas sociales y en particular en las políticas de combate a la pobreza. Las debilidades mayores están en los resultados observados en el campo educativo por decisiones tomadas en el pasado y en la capacidad de integrar y relacionar las políticas económicas con las sociales y lograr una integración dentro de las políticas selectivas de combate a la pobreza.

Los cambios en las políticas para reducir la pobreza en forma permanente y persistente, tienen complejidades técnicas, pero fundamentalmente es una tarea política:

- Debe existir una prioridad de formular y ejecutar políticas que contribuyan directa e indirectamente a la reducción de la pobreza. En principio parece fácil lograr consenso en este aspecto. Sin embargo, en la realidad no siempre el combate de la pobreza está en el primer lugar de la agenda del país ya sea porque no hay acuerdo amplio sobre su prioridad o sobre los medios a utilizar. Hay temas, también importantes, que compiten en la agenda política. Si las políticas de combate a la pobreza se visualizan como parte integrante de las políticas de desarrollo

en el sentido de aumentar la calidad de vida y la productividad de la población, en particular los hogares de menos ingreso, habrá mayores posibilidades de aumentar la prioridad de estas políticas en la agenda nacional.

- Hay que reconocer que hay dificultades técnicas y políticas para introducir cambios en políticas para superar las debilidades identificadas:
 - **Políticas de largo plazo.** Las políticas más efectivas para reducir la pobreza dan sus frutos en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, aumentar la cobertura y calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes de los hogares pobres no rinde frutos en forma inmediata. Por esta razón, los gobernantes y las burocracias podrían estar tentadas en la promoción de políticas que puedan mostrar resultados más rápidos, pero menos efectivos.
 - **Marco institucional.** Parte importante de las reformas consiste en crear una mejor institucionalidad. Especialmente, se debe crear en el Poder Ejecutivo “una inteligencia” que pueda diseñar, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas para asegurar una orientación hacia el objetivo común de reducir la pobreza. Este es un tema esencialmente político de cómo organizar el Estado para realizar una determinada tarea. Se pueden plantear diversas opciones, pero la decisión final será de orden político. Sin embargo, la creación de institucionalidad no se hace de un día para el otro. Posiblemente, si un gobierno arranca con la creación o mejoramiento de la institucionalidad, el siguiente cosechará los frutos en forma plena.
 - **La coordinación.** La coordinación de las diferentes políticas y de los diferentes programas es indispensable para lograr la combinación de crecimiento, estabilidad y equidad. Sin embargo, hay instituciones con

diferentes grados de autonomía, que podrían obstaculizar la coordinación. Los mecanismos de coordinación pueden suscitar temores de concentración de poder o de uso clientelista de los programas.

- Los cambios tendrán mejores posibilidades de realizarse:
 - **Diagnóstico.** Si existe conciencia de los problemas actuales de las políticas, de la necesidad de los cambios y de los beneficios esperados.
 - **Alto grado de acuerdo.** Si hay un proceso amplio de discusión de las diferentes opciones para mejorar la efectividad de las políticas en la reducción de la pobreza y se logra formar un alto nivel de acuerdo sobre la reforma. En este proceso deberían participar diversos grupos políticos, administradores de los programas, sociedad interesada en el tema y académicos.
 - **Equilibrio.** Si la reforma logra los equilibrios necesarios entre:
 - La visión política y la visión técnica.
 - Las fuerzas de concentración del poder y las de dispersión del poder.
 - Los intereses de largo plazo y los de de corto plazo.
 - La necesidad de una reforma integral y las posibilidades de reformas parciales.
 - La necesidad la continuidad y visión de largo plazo de las políticas y los cambios de las políticas resultado los procesos electorales.

ANEXO

Políticas de Combate a la Pobreza en Costa Rica Entrevistas realizadas

	Nombre	Desempeño
1	Pbro. Edwin Aguiluz Milla Marlen Ramírez Quesada Félix Eduardo Torres Calvo Ronald Vargas Araya Albertina Pauletli Jorge Luis Hernández Juan Bautista Molina Ariete D' Agortini Gerardo Fernández Victor Vega Fidelina Mena Corerales Martín Bonilla Parada Minor Marín Chacón Orlando García Fonseca Roxana Durán González María Isabel Chacón Luis Carlos Aguilar B.	Secretario Ejecutivo Pastoral Social - Caritas Oficina Nacional Diócesis C.L Diócesis Tilarán - Liberia Pastoral Social Caritas Personal Diócesis Alajuela Hermanas Scalaluviniarias San Isidro CSA Pastoral Social Caritas Oficina Nacional Caritas Cartago Arquidiócesis Oficina Nacional Oficina Nacional Diócesis de Puntarenas
2	Ana Lorena Brenes Fernando Castillo	Procuradora General de la República Procurador Constitucional
3	Anabel Castillo	Directora de Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública

- 4 **Laura Chinchilla** Candidata a la presidencia Partido Liberación Nacional elecciones del 2010, exvicepresidenta de la República, de profesión politóloga.
- 5 **Contraloría General**
Amelia Jiménez Rueda Funcionarios de la Contraloría General de la República
Nancy Montiel
Eduardo Zumbado Esquivel
Lidia Fallas Cascante
Ronald Bejarano Izabá
Carmen Camacho Rodríguez
Anabelle Chinchilla Bermúdez
Mercedes Campos Alpízar
- 6 **Juan Manuel Cordero** Viceministro de Desarrollo Social
- 7 **Julia de la O** Exdirectora Ejecutiva de FONABE
- 8 **Eduardo Doryan** Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social
- 9 **Amelia Jiménez Rueda** Funcionarios de la Contraloría General de la República
Nancy Montiel
Eduardo Zumbado Esquivel
Lidia Fallas Cascante
Ronald Bejarano Izabá
Carmen Camacho Rodríguez
Anabelle Chinchilla Bermúdez
Mercedes Campos Alpízar
- 10 **William Gómez** Director del Periódico Extra
Mario Ugalde Subdirector del Periódico Extra

-
- | | | |
|----|---|---|
| 11 | Otto Guevara
Walter Farah
Patricia Pérez
Damaris Quintana
Jorge Díaz | Candidato del Partido Movimiento Libertario
Diputado
Candidata a Diputada
Candidata a Diputada
Doctor en Medicina, dirigente y asesor |
| 12 | Miguel Gutiérrez
Isabel Román
Jorge Vargas Cullel | Director del Programa Estado de la Nación
Coordinadora, Estado de la Nación
Miembro del equipo técnico, Estado de la Nación |
| 13 | Silvia Lara | Expresidenta ejecutiva del IMAS; funcionaria de la Sociedad Empresarial para el Desarrollo |
| 14 | José Antonio Li | Presidente Ejecutivo del IMAS |
| 15 | Eduardo Lizano
Alvaro Cedeño
Edna Camacho
Oswald Céspedes | Investigadores de la Academia de Centroamérica |
| 16 | Guillermo López | Director Dirección Actuarial y Planificación Económica. Caja Costarricense de Seguro Social |
| 17 | Rodolfo Piza | Jurista, diplomático, exdirector de Reforma del Estado y Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social |
| 18 | Ennio Rodríguez | Exgerente general del Banco Hipotecario de la Vivienda |
| 19 | Miguel Angel Rodríguez | Expresidente de la República |
| 20 | Carlos Sojo | Sociólogo, exdirector ejecutivo de FLACSO |

- | | | |
|----|---------------------------|---|
| 21 | Ottón Solís | Candidato a la presidencia del Partido Acción Ciudadana |
| | Shirley Sánchez | Esposa del Candidato |
| | Elizabeth Fonseca | Diputada |
| | José Rosales | Asesor |
| | Alejandro Vargas | Asesor |
| 22 | Juan Diego Trejos | Investigador y Profesor de la Universidad de Costa Rica |
| 23 | Eduardo Ulibarri | Analista político, exdirector de La Nación |
| 24 | Constantino Urcuyo | Director académico de CIAPA |
| 25 | Carlos Vargas P. | Exministro de Planificación, exdiputado |
| 26 | Luis Diego Víquez | Director del Centro Cultural Encuentro y Expresidente Ejecutivo del IMAS. |

Bibliografía citada

- Arriba, Ana (2002) *El concepto de exclusión social*. Unidad de Políticas Comparativas. Documento de Trabajo 01-02. Madrid, 2002.
- Castro V., Carlos (2003). *Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y limitaciones en la última década*. Informe final para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación.
- Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez (1987). *Evolución de la pobreza en Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica, Estudio 5.
- Contraloría General de la República (2006). *Identificación y características de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración*. Primer informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social. DFOE-SOC-30-2006. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2006). *Utilización del sistema de información de la población objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social*. Informe DFOE-SO-11-2006. San José, Costa Rica.
- Figueres, José (1973). *La pobreza de las naciones*. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica.
- Grupo de Río (2007) *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*. Grupo de Expertos sobre Estadísticas de la Pobreza. Santiago de Chile, 2007.
- Jiménez, Ronulfo y Víctor Hugo Céspedes (2007). La desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica.

- En *Distribución del Ingreso en Costa Rica*, editores Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Oficina Internacional del Trabajo (1992). *Estabilidad, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorio*, Ginebra.
- Ranis, Gustav (2006). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 78.
- Sen, Amartya K (1981). *Poverty and famines. And essay on entitlement and deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- Sen, Amartya K (1983). *Pobres en términos relativos*. Comercio Exterior, mayo de 2003, vol. 53, número 5.
- Townsend, Peter, 1993. La conceptualización de la pobreza. Comercio Exterior, vol. 53, número 6, junio 2003.
- Trejos, Diego. 2001. Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza. Sin publicar.
- Trejos, Juan Diego (s. f.) Acceso, gasto y financiamiento de la política de combate a pobreza en Costa Rica. En *Las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez, Ronulfo. (Editores) Por publicar.
- Trejos, Juan Diego (1996), *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, Serie Divulgación en Economía N° 51.
- Viquez, Roxana (2006). Políticas focalizadas para combatir la pobreza, en Pobreza en Costa Rica. En *Pobreza en Costa Rica*, III Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. Editores Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. San José, Academia de Centroamérica.
- Zumbado, Fernando (2006). La política de superación de la pobreza de la administración Arias Sánchez. En *Pobreza: Talón de Aquiles del desarrollo costarricense*. Herrero, Fernando & Gladys Rodríguez (editores). San José, Procesos.