

ENCUENTROS

La política social y la institucionalidad pública costarricense en el marco del estancamiento en los índices de pobreza 1994-2006

Manuel Barahona Montero¹

Tradicionalmente, la pobreza se ha medido por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como esenciales: ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar; vivienda adecuada y servicios de agua, luz y alcantarillado, y acceso a un nivel básico de salud y educación. Las primeras mediciones realizadas en Costa Rica considerando la insuficiencia de ingresos, a inicios de los años sesenta, mostraban que prácticamente la mitad de la población era pobre.²

El empuje económico que siguió a la Guerra Civil de 1948, en medio de un entorno internacional favorable, aunado a un deliberado impulso de políticas públicas en el ámbito social, posibilitó alcanzar resultados positivos en educación y salud (reducción del analfabetismo, incremento de la cobertura de la educación primaria y secundaria, reducción de la mortalidad infantil, ampliación de la esperanza de vida, entre otros).

- 1 Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, consultor en Política social de UNICEF, *E-mail*: mabm60@racsa.co.cr.
- 2 Este artículo tiene como base el documento *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: Institucionalidad - Financiamiento Políticas – Programa's* preparado por Sary Montero y Manuel Barahona, consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y publicado como número 77 de la Serie de Política social de CEPAL.

A pesar del carácter pretendidamente universal de estas acciones, a la altura de los setenta, se hizo evidente que veinte años de desarrollo social sostenido habían sido insuficientes para favorecer al conjunto de la población, particularmente a las familias y personas residentes en las zonas más alejadas del país. Ante ese reconocimiento, la Administración Figueres Ferrer creó, en 1971, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), encargado de la erradicación de la extrema pobreza. Se le dio un plazo de diez años para cumplir su labor. Complementariamente, se instituyó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1975, financiado con el producto de impuestos de afectación específica. Sus recursos se canalizan hacia instituciones públicas del sector social.

Esta institucionalidad logró paliar los efectos de la profunda crisis que experimentaría el país a fines de los años setenta e inicios de los ochenta, uno de cuyos más perniciosos efectos fue la dramática caída de la inversión social, de la que el país no termina aún de recuperarse. En efecto, en el trienio comprendido entre 1980 y 1982, el gasto social se redujo a un ritmo anual de un 18%, en comparación con una reducción del 9% en el gasto público total. Por su parte, la caída del PIB fue del orden del 5% anual. En estas condiciones, el menoscabo en los programas sociales se experimentó más en la esfera de la calidad que en términos de su cobertura.

En el largo trecho que va de la poscrisis a inicios del nuevo siglo, la política social se ha encarrilado por caminos conocidos; esto es, la acción combinada de políticas universales y selectivas en un contexto de desgaste de las entidades del sector social. El incontrastable hecho de que la pobreza se encuentra estancada (un quinto de los hogares y entre un 21-23% de la población, pero creciendo en términos absolutos) desde 1994, año que marca el inicio del período de referencia de este estudio, puede interpretarse como expresión del desgaste de esa institucionalidad, a lo que, indudablemente, han de agregarse las insuficiencias del modelo de crecimiento económico, en términos de garantizar oportunidades de mejoramiento de su calidad de vida a todos los segmentos de la población. Los niveles de inversión social vienen creciendo desde 1994, pero están lejos aún del nivel per cápita alcanzados hacia el final de la década de los setenta, lo cual puede interpretarse como una deuda social de colosales dimensiones.

Un examen a fondo del desempeño de la política social permite apreciar que su capacidad redistributiva se ve minada por la no cobertura de grupos importantes de la población en programas inspirados, en principio,

por una orientación universalista. En este punto, el ejemplo de la educación secundaria es quizás el más notorio puesto que la Constitución Política señala que todo costarricense debe completar la educación general básica (que incluye la primaria y hasta el noveno año de la educación secundaria), mientras que, en la práctica, dos de cada cinco jóvenes en edad de cursar la secundaria se encuentran fuera de las aulas. Otro factor que limita y condiciona esa capacidad redistributiva es la significativa presencia de filtraciones en los programas selectivos, tales como el Régimen de Pensiones no Contributivas de la Caja Costarricense de Seguro Social y el bono familiar de la vivienda, debido a las fallas y la prevalencia de prácticas clientelistas en los mecanismos de selección de la población objetivo. Por otro lado, en el plano institucional, hay debilidades profundas de programación y presupuestación, fallas en la coordinación entre instituciones, y serias deficiencias en la capacidad de gestión.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, podemos señalar que la pobreza persiste como problema de la agenda pública. Empleando criterios de ingreso, podría decirse que la imagen se encuentra congelada: uno de cada cinco hogares y una de cada cinco personas percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza. Ahora bien, al ser la pobreza un fenómeno relativo, se aprecian variantes en su perfil. La pobreza actual es muy distinta a la de la llamada Costa Rica “descalza” de los años 40 del pasado siglo, e incluso a la predominante al momento en que don José Figueres Ferrer proclamó la lucha contra la pobreza extrema. En efecto, se han dado significativos cambios en la composición de los hogares pobres al calor del fenómeno de la transición demográfica, en las características y condición de vida de los hogares y de las personas pobres, en el enfoque y la intervención del Estado en la materia, así como en las percepciones del fenómeno.

En lo económico, las corrientes globalizadoras sustentadas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, en lo social, fenómenos como la urbanización, la secularización y la modernización despejan el camino para un enfoque que reivindica el pleno reconocimiento y disfrute de los derechos humanos. De esta manera, en el plano simbólico, la población pobre está conectada más que nunca a la oferta de una sociedad de consumo, pero sus bienes y servicios continúan siendo elusivos. Más aún, como sugiere el VIII Informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, los ámbitos de integración social en el territorio se han trastocado al imponerse patrones exclusivistas por parte de los nuevos

ganadores en el terreno económico, al tiempo que se ensancha la brecha de la desigualdad. De 1997 en adelante, se observa una tendencia preocupante hacia un aumento sostenido de la desigualdad, reflejado con precisión en el coeficiente de Gini.

En medio de una transición incompleta hacia un estilo de crecimiento económico más orientado por la promoción de exportaciones, los desafíos continúan siendo numerosos. El primero es conciliar desarrollo económico con oportunidades para todos, que propicien la renovación de los mecanismos de integración y movilidad social. En segundo lugar, el ineludible reto de acrecentar el impacto de la política social, tanto en sus vertientes universales como en las selectivas o de focalización, para obtener un mayor rendimiento de los esfuerzos de inversión social que realiza el país. Un tercer aspecto por considerar es la constitución de una efectiva Red de Protección Social Básica, que permita auxiliar de manera oportuna a sectores vulnerables de la población insuficientemente atendidos por programas sociales de pretensión universalista, e incluso por programas dirigidos a grupos meta específicos. Dentro de esta red, es oportuna una revisión de prácticas de asistencia social no condicionadas, en tanto ese condicionamiento sea de utilidad para potenciar el capital social de los sectores más pobres de la población. De paso, esto último es útil para hacer de las políticas de desarrollo social un efectivo instrumento de combate a la pobreza y no un coto de caza del clientelismo. Un cuarto gran desafío es adoptar, en la práctica, innovaciones en los programas sociales (participación de los actores, financiamiento, forma de gestión, etc.) e intervenciones públicas dirigidas a los sectores más pobres, que tomen en cuenta la realidad local en que viven las personas.

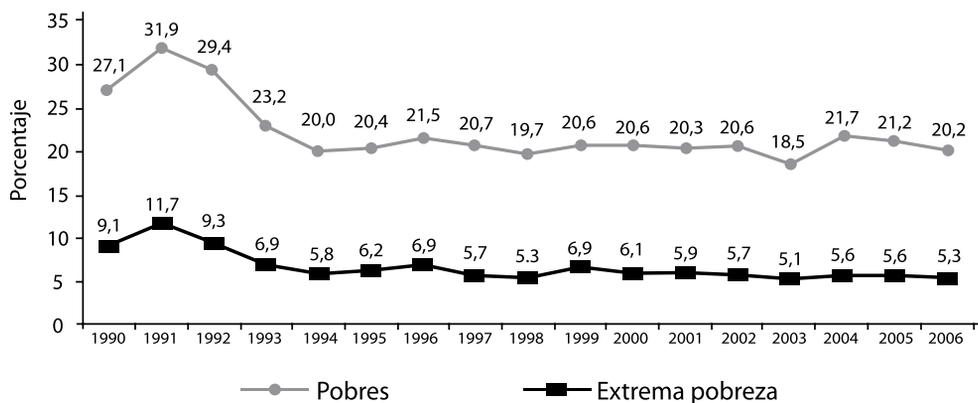
El presente artículo, además de esta introducción, consta de cuatro secciones. La primera presenta una síntesis de la información cuantitativa y cualitativa sobre la pobreza y la desigualdad social en Costa Rica. La segunda pasa revista al financiamiento de la inversión social y de los programas contra la pobreza en particular. La tercera centra la atención en la política social y de combate a la pobreza, llevadas a cabo por las tres últimas administraciones gubernamentales. Se destaca la existencia de ejes comunes en el discurso, sin que ello conduzca necesariamente a una verdadera política de Estado en esta materia, al tiempo que se identifica una espiral de *rutinización* en los programas sociales, que impide alcanzar un ritmo sostenido de progreso social. La cuarta sección presenta las conclusiones e identifica la superación de la pobreza como un desafío pendiente.

2. Magnitud, tendencias y características de la pobreza en los años noventa

2.1 Magnitud de la pobreza en Costa Rica

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a partir de los resultados de la encuesta de hogares de 2006, el 21,2% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, entendida como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (5,3% en pobreza extrema), de conformidad con los criterios usualmente empleados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cuando se consideran personas en lugar de hogares, la incidencia de la pobreza se incrementa en cerca de tres puntos porcentuales, resultado mediado por el mayor tamaño promedio de los hogares pobres. En términos absolutos, la población pobre bordea el millón de personas. Bajo una aproximación de más largo aliento, el examen de la magnitud de la pobreza en Costa Rica permite relevar la tendencia hacia el estancamiento en los niveles de pobreza que prevalece desde 1994, luego de un período de altibajos (1990 a 1993) en el comportamiento del indicador muy ligado a los resultados macroeconómicos del país.

Gráfico 1
Costa Rica: incidencia de la pobreza entre
los hogares y población, 1990-2006



Fuente: INEC.

En materia de emplazamiento territorial de la pobreza, se observa que en las regiones periféricas del país, la incidencia del fenómeno se encuentra por encima del promedio nacional, constituyendo las regiones Chorotega y las Brunca las de mayor afectación en niveles cercanos a la duplicación de la tasa de recuento de pobreza (*Estado de la Nación*, varios años).

2.2 Perfil de la pobreza

Los perfiles de hogares y personas pobres generan información acerca del peso relativo sobre la economía familiar, de los ingresos derivados del trabajo y de los subsidios económicos estatales, y permiten inferir en el impacto que tiene la política social sobre la pobreza. Ello es de utilidad para el diseño de intervenciones de política social por cuanto permite enfrentar con mejor criterio el problema, tomando en cuenta aquellas áreas geográficas y segmentos sociales que requieren con mayor urgencia de apoyo para revertir su situación.

Con base en los análisis de las Encuestas de Hogares y considerando el quintil más pobre de la distribución del ingreso, pueden señalarse como rasgos salientes o perfil de los hogares pobres, los siguientes: i) los hogares

pobres tienen mayor número de miembros (4,16 miembros en promedio); ii) tienen una mayor relación de dependencia demográfica (niños y adultos mayores); iii) los miembros (y el jefe) poseen menor educación; iv) una alta proporción de los hogares pobres extremos tiene jefatura femenina (cerca de 40%, y ello se da principalmente en los hogares extremadamente pobres urbanos); v) tienen menor número promedio de ocupados; vi) sufren una mayor tasa de desempleo abierto; vii) hay en ellos una mayor relación de dependencia económica; y viii) es baja la incorporación de los pobres en el segmento formal del mercado de trabajo; se incorporan principalmente al sector informal urbano y al agropecuario (INEC).

En torno a este perfil, el estudio sobre pobreza y gasto social en Costa Rica del Banco Mundial de 2002, permite destacar dos aspectos críticos. Por un lado, la incidencia de la pobreza es mayor en familias donde ninguno o solo un miembro de la familia trabaja, que son precisamente los grupos más frecuentes dentro de las familias pobres y representan cerca del 80% de todas las personas pobres del país. Además, 16% de las familias pobres carece de miembros que aporten ingresos (salario, pensión o renta). Asimismo, la incidencia de la pobreza es mayor entre los desempleados (52,4%), aunque este grupo sea un porcentaje pequeño (el 4,0%) de la población pobre (Banco Mundial, 2002).

Por otro lado, el nivel educativo del 25% de la población más pobre es mucho menor que el promedio nacional. En efecto, solo 62% de este segmento de la población terminó la escuela primaria, tasa que no experimentó cambios entre 1990 y 1999; situación que contrasta con la experimentada por quienes pertenecen al 25% más rico, donde 82% de sus miembros terminaron la primaria y esta tasa mejoró en los últimos años. El análisis urbano-rural muestra, a su vez, asimetrías en el capital educativo que revelan una situación más desfavorable para las zonas rurales (*Ibid*, pp. 68-69).

2.3 La distribución del ingreso

A tono con el estilo de crecimiento económico que ha seguido el país en los últimos años, se observa una preocupante tendencia hacia el ensanchamiento en los niveles de desigualdad social. Es decir, al tiempo que se estanca la pobreza, los frutos del crecimiento económico llegan más a los sectores de ingresos altos. Las brechas que separan a ricos de pobres se amplían, alejando al país de la meta de constituir una sociedad de clase media, más igualitaria, que animó la etapa inmediatamente posterior a la

Guerra Civil de 1948.

Como lo destaca el VIII Informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, en el año 2001 aumentó, por cuarto año consecutivo, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, según deciles de ingreso per cápita, situación que se refleja tanto en el coeficiente de Gini, como en la razón entre el ingreso familiar promedio de las familias del último y el primer quintil. Pero, además de la continuidad en el proceso de aumento de la desigualdad iniciado en 1998, merece destacarse la elevada magnitud del aumento en 2001 en comparación con el año 2000. El coeficiente de Gini pasó de 0,412 en 2000 a 0,433 en 2001. Los demás indicadores de desigualdad muestran la misma situación que el coeficiente de Gini, y los valores que asumen en el 2001 son los más elevados de todo el período considerado. A partir del 2001, el indicador en cuestión muestra altibajos, empezando por un ritmo de declinación que se interrumpe en el último tramo del intervalo.

3. Una mirada a la inversión social

3.1 Desempeño y tendencias

Los magros resultados experimentados en cuanto al desempeño de los índices de pobreza, han conducido a un intenso debate sobre la utilidad del gasto social y las políticas sociales que le están asociadas, en relación con su capacidad de reducir los niveles de pobreza en la sociedad, habida cuenta de la tendencia al crecimiento y a la recuperación de la inversión social pública que ha aumentado en términos reales a lo largo de los noventa, excepción hecha de los años 1995 y 1999 (Sauma: 2002).

Para el año 2001, según cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP), relativas a la clasificación funcional del gasto público, la inversión social representa un 19% del PIB, lo que constituye un máximo desde 1990; aunque no sucede lo mismo en su relación respecto al gasto público consolidado, pues el 40,2% de ese año es inferior al 42,5% de 1997 y a los porcentajes de 1993 (42%), 1996 (41,5%) y 1998 (41,3%) (*Idem*).

Desde el punto de vista de la composición de la inversión pública social, seguridad y asistencia social (de suyo, metodológicamente, sería relevante su consideración independiente), sigue siendo el sector más importante, representando en 2001 el 33,7% de la inversión pública social

total; ello, en virtud del peso que tienen los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Es oportuno indicar que a partir de 1997, las estimaciones de la STAP incluyen algunos ajustes respecto a los años anteriores, el más importante de los cuales fue la incorporación en este sector del gasto en los regímenes especiales de pensiones, que anteriormente no se incluían, lo cual significó un fuerte aumento en la participación relativa de este sector, desplazando definitivamente a salud, sector con el cual se alternaba la primera posición. Salud ocupó el segundo lugar en 2001 (28,8%), seguido de educación (27,6%), y luego vivienda, con una importancia relativa bastante menor (8,9%), y finalmente “otros servicios sociales” (1%) (Id.).

Por sectores, respecto al PIB, seguridad y asistencia social representó 6,4% en 2001, salud representó 5,5% en ese mismo año, mientras que educación alcanzó 5,2%, cifra mayor que la del año anterior, 4,7%, pero inferior al 6% establecido en la Constitución Política. El gasto en vivienda representó un 1,7% del PIB. Se incluyen aquí aspectos tales como servicios municipales y programas de vivienda.

Para el XII Informe *Estado de la Nación*, el investigador Juan Diego Trejos actualizó las cifras de la serie STAP al 2005. De la exploración estadística realizada, destacan la tendencia hacia la recuperación del valor real de la inversión pública social, pero con la salvedad de que aun en este marco la inversión por habitante resulta en el 2005 un 21% menor al existente 24 años atrás. En efecto, la inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, a pesar de la recuperación a mediados de la década, y una leve tendencia alcista durante el decenio de los noventa y los inicios del 2000, con las caídas coyunturales de 1995 y 1999. Los indicadores de prioridad macroeconómica y fiscal de la inversión social muestran también un comportamiento errático, bordeando el 20% del PIB y el 80% del gasto público desde la Administración Carazo 1978-1982 (*Estado de la Nación*, varios años).

3.2 Financiamiento de la inversión social

La política social costarricense está estructurada en dos grandes vertientes: programas y acciones universales y selectivas. La lucha contra la pobreza cruza ambas dimensiones de la política social. La inversión pública en el ámbito de programas sociales de corte universal en Costa Rica tiene como soporte de su financiamiento ingresos corrientes, principalmente de índole tributaria (impuestos directos e indirectos).

En el caso del sector salud, los recursos de la Caja Costarricense de Seguro Social se obtienen de las cotizaciones de trabajadores, patronos y Estado, en tanto que los del Ministerio del ramo provienen de cuatro fuentes: a) recursos que aporta el Gobierno Central del Presupuesto Nacional, b) ingresos derivados de la lotería nacional, c) transferencias de FODESAF canalizadas por el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y d) donaciones y transferencias. La educación se financia con recursos del Presupuesto General de la República, y esencialmente se generan de impuestos indirectos.

Los programas focalizados o selectivos se financian mayoritariamente por el FODESAF, que representa cerca de 1,5% del PIB, y abarcan desde la alimentación temprana del niño (CEN-CINAI, Hogares Comunitarios, y otros), hasta programas de asistencia escolar, subsidios de vivienda y subsidios para la compra de tierras para actividades microempresariales e industriales agrícolas. Con la reforma a ley del IMAS, introducida en el 2006, más del 80% de los recursos de FODESAF se encuentran asignados por mandato legal. La Administración Rodríguez intentó transformar esta situación mediante el proyecto de ley que transformaba FODESAF en el Fondo de Solidaridad (FONASOL), iniciativa que finalmente no fructificó. En la legislatura actual, se ha presentado un proyecto de reforma a la ley que regula el FODESAF, variando los porcentajes de asignación de recursos y enfrentando el tema del monitoreo y evaluación de los programas sociales. Por su parte, el Gobierno del Dr. Oscar Arias ha planteado la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, que albergaría la estructura actual de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), instancia adscrita desde su creación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al FODESAF.

Respecto al FODESAF, un tema crítico en la coyuntura más reciente es que el Gobierno no ha estado girando, regular y oportunamente, el dinero que corresponde al impuesto sobre las ventas, situación que genera una brecha considerable entre los presupuestos asignados y el ejecutado como señalan varios Informes del Estado de la Nación y de la CGR.

4. Políticas y programas de superación de la pobreza de 1994 en adelante

4.1 El entorno institucional: el tema de la coordinación y la Autoridad Social

La política social costarricense se ejecuta por medio de un complejo entramado institucional, que se ha ido ensanchando conforme se le han agregado, desde un enfoque de derechos, nuevos sujetos de atención y se han abordado nuevas problemáticas sociales. En concreto, los ministerios que hacen frente a áreas específicas de lo social son los siguientes: Educación Pública, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos; Cultura, Juventud y Deportes. Por su parte, las instituciones autónomas enfocadas en temas sociales son: la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, y el Instituto Nacional de las Mujeres.

En el área de la salud, dos son las grandes instituciones que manejan ese campo: el Ministerio de Salud (MS) y la Caja Costarricense del Seguro Social. Durante los últimos años, justamente como parte de la reforma de este sector, la delimitación de funciones institucionales se ha clarificado, en el sentido de que la CCSS se estructura como la gran institución ejecutora, en tanto que el MS ejerce labores de rectoría, dejando atrás sus tradicionales labores en el campo de la prevención. La CCSS ejecuta además el programa de pensiones con mayor incidencia en el país, el régimen IVM.

En el área educativa es el MEP la gran instancia ejecutora. La educación superior pública es realizada por 4 universidades que ostentan esa categoría. Tres de ellas surgieron en la década de los 70 en un contexto de expansión de la población y las políticas sociales. Y el Instituto Nacional de Aprendizaje se encarga de la capacitación técnica. En lo que respecta a las políticas selectivas de combate a la pobreza, sobresale el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Banco Hipotecario de la Vivienda, núcleo principal del sistema financiero para la vivienda, responsable por el otorgamiento del bono familiar para la vivienda; esto es, de los programas de vivienda de interés para familias en condición de pobreza. Una serie de programas puntuales financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se ejecutan mediante los

ministerios que tienen a su cargo la ejecución de los grandes componentes de la política social; esto es, salud y educación.

A inicios de la década de los noventa, la Administración Calderón Fournier intentó una aceleración del proceso de ajuste estructural. En el plano institucional, se puso énfasis en la reducción del tamaño del aparato estatal, estimulándose programas de movilidad laboral del sector público al privado. Se recurrió a una estrategia de estabilización de choque, que se aparejaría de la reducción de la inversión social y del incremento en los niveles de pobreza. En el ámbito de la política social, se asume un discurso favorable a la focalización generalizada de la inversión social. En esta línea, se privilegiaron las transferencias de dinero a los pobres como alternativa al suministro de servicios y se creó el bono alimentario, administrado desde el IMAS. Por su parte, el Bono Familiar para la Vivienda fue transformado de un crédito subsidiado a una regalía (Garnier y otros, 1997, p. 57).

La Administración Figueres Olsen trazó en materia de política social una revisión del discurso y las prácticas de focalización de su predecesora, al tiempo que reivindicaba en lo económico el retorno a un enfoque más gradual y heterodoxo. Ello se expresa, fundamentalmente, en una reafirmación del papel del Estado en el ámbito social, más allá de la subsidiariedad preconizada en el cuatrienio anterior, una visión renovada respecto a la relación entre crecimiento económico y desarrollo social, con miras a la complementariedad de ambos procesos y, a partir de esto último, la generación de oportunidades para la participación activa de los pobres en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus logros (Id.).

En este entorno, se plantea el tema de la coordinación del sector social, su articulación con los planes de superación de la pobreza y la necesidad de una autoridad social con capacidad rectora para el fortalecimiento y reorientación del sector y su vinculación con la política económica. No obstante, en el período analizado no se concreta su estructuración con sostenibilidad en el mediano o largo plazo, de manera que cada administración ha materializado sus propuestas vía decretos ejecutivos que, por lo general, han sido modificados al ingreso de una nueva administración.

A partir de 1994, se observan esfuerzos en pro de la ampliación del área vinculada a la superación de la pobreza, incorporando a entidades autónomas y otras dependencias del sector social, a los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Justicia y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que la integraban tradicionalmente, a efectos de lograr una acción más coordinada y eficaz, bajo el liderazgo de la Segunda

Vicepresidencia de la República, a la que se designó como Rectora del Sector Social y Coordinadora del Consejo Social de Gobierno. Por otra parte, en 1994 se inicia la práctica de formular un plan, bajo un enfoque sistémico e integrador, para el combate a la pobreza, estrechamente ligado al Plan Nacional de Desarrollo.

El tipo de diseño institucional ideado desde 1994 ha tenido permanencia en los tres períodos analizados y guarda relación con el reconocimiento del carácter multifactorial de la pobreza, a partir de lo cual se han incorporado nuevos programas, ejecutados por el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Junta de Protección Social de San José, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, así como entidades relacionadas con el desarrollo comunal y los gobiernos locales.

La siguiente administración (Rodríguez) optó por la supresión del Consejo Social y se planteó la integración y articulación del área social y económica por medio del Consejo de Gobierno, coordinado por el Presidente de la República. La denominación del Plan varió a Plan de Solidaridad, cuya coordinación fue asumida en el nivel discursivo por el Presidente de la República y el Consejo de Gobierno, aunque la articulación de las instituciones en función del Plan se les asignó al IMAS y al Instituto de Desarrollo Agrario, para el sector rural. Por su parte, el Programa Triángulo de Solidaridad estuvo a cargo de la Primera Vicepresidenta y pese a que se menciona como el mecanismo de ejecución del Plan de Solidaridad, en la práctica fue un programa independiente y con poca articulación al Plan.

La Administración Pacheco se planteó explícitamente la creación de una Autoridad Social, la que no llega a cristalizar en definitiva. En principio, el diseño institucional parecía retomar la idea de articulación del Área Social del Gobierno (al estilo de la gestión Figueres), estableciéndose un ministro coordinador de esa área. En relación con los mecanismos de coordinación con el área económica, en diciembre del 2002 se introdujo una reforma al decreto de creación del Consejo Social, mediante la cual se formalizó la incorporación al Consejo Social, del coordinador de la política económica, a los ministros de la Presidencia, Planificación y Hacienda y a los presidentes ejecutivos del IMAS, PANI, CCSS, INAMU, ICAA, IDA y JPSSJ.

Con la renuncia del Ministro coordinador del área social a inicios del 2003, la conducción de esta área quedó a cargo de la Primera Vicepresidenta,

que a su vez fungía como Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. En la etapa final de la Administración, la coordinación del Consejo Social fue asumida por la Ministra de Salud, estableciéndose nexos con MIDEPLAN para la operación de la Secretaría Técnica y la coordinación en los ámbitos regional y local.

Una novedad en el diseño institucional de cara a la ejecución del Plan Vida Nueva, fue la configuración de los Consejos Sociales Regionales (COSORE), integrados por representantes de las organizaciones públicas y privadas presentes en cada región, encargado de ejecutar el Plan y sus dos grandes componente en cada región del país, mediante la articulación y coordinación de las diferentes ofertas institucionales del sector público, así como de otros actores sociales, utilizando para ello la infraestructura y recursos institucionales existentes.

La Administración Arias Sánchez, que asumió labores el 8 de mayo del 2006, marca un viraje a la una organización sectorial de la administración pública mediante los Decreto N.º 33151-MP y N.º 31.178-MP, con 16 sectores de actividad y el relevamiento del peso de los Ministros como figuras rectoras de los sectores. Bajo esta estrategia organizacional, la tradicional área social queda organizada en seis sectores, uno de ellos dedicado al tema social y lucha contra la pobreza, confiriéndole la responsabilidad al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. Este sector ha organizado un órgano deliberativo ad hoc, pero el Consejo de Gobierno, en su conjunto, es visualizado como el punto de encuentro y coordinación intersectorial.

Las nuevas autoridades de MIDEPLAN desactivaron el esquema de regionalización asumido por el Gobierno anterior, mediante la derogatoria del Decreto N.º 31.768-PLAN de mayo de 2004, al considerar que este es un ministerio no ejecutor de políticas públicas y que era inconveniente que ejerciera algún tipo de liderazgo en las regiones. También fue derogado el Sistema de Regionalización del Desarrollo mediante Decreto N.º 33.273-PLAN, argumentándose que “desde mediados del primer quinquenio de los años noventa se mantiene inoperante por motivos de su compleja y costosa estructura operativa”. Pese al vacío normativo, la práctica de coordinación y comunicación entre instituciones ha seguido su dinámica, lo que revela la necesidad de dar un cauce a los mecanismos intermedios de coordinación en los ámbitos regionales y locales. Este es un aspecto insoslayable en los procesos de reforma del Estado en Costa Rica.

Finalmente, es importante señalar que se han hecho dos observaciones centrales al funcionamiento de la Autoridad Social. Por una parte, de jerarquía jurídico-política, pues cada vez que llega un gobierno emite un decreto que modela las particularidades de la Autoridad Social. Se ha hecho notar que la existencia de esta alta instancia no se ha sancionado por la vía legislativa. Por otro lado, se ha subrayado una observación de un carácter más sustantiva, relativa a la materia de la que debería tratar la Autoridad Social, haciendo ver que generalmente los consejos sociales o autoridades sociales se han circunscrito a la conducción y administración de la política de “urgencia” de los respectivos gobiernos; esto es, la concerniente a los planes puntuales de combate a la pobreza. Esto ha implicado que las grandes coordenadas de la política social (educación y salud) han continuado en manos de la rectoría de cada uno de los ministerios o del Consejo de Gobierno como tal. En síntesis, como subraya el XII Informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*: “La coordinación entre instituciones es básicamente nula y genera las dificultades para el ejercicio de rectoría, en la efectividad de las transferencias y servicios, además de que genera duplicación de programas con poblaciones metas similares” (2006, p. 129). Esta ausencia va de la mano con problemas en tres frentes: a) por el lado de la programación: inadecuada identificación y selección de la población meta, poco rigor en los diagnósticos, ausencia de planificación estratégica, etc., b) respecto de la ejecución: problemas en la gestión de ingresos y egresos, débiles sistemas de información para el seguimiento, etc., y c) en la esfera de la evaluación, es notoria la ausencia de dispositivos sólidos para acometerla.

4.2 Estrategia y lineamientos de política: ruptura y continuidad

El Plan Nacional de Combate de la Pobreza (PNCP) de la Administración Figueres Olsen 1994-1998 emergió, como ya ha sido señalado, en un contexto de crítica a las orientaciones de la Administración anterior, que apuntaban a la focalización de la inversión social sobre los sectores más pobres de la población y motivaron la creación del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) de la política social, circunscrito, inicialmente, a la jurisdicción del IMAS, aunque se tenía en perspectiva su generalización al conjunto de instituciones responsables de las acciones de asistencia social. Las restricciones a la inversión pública y la búsqueda de la focalización de la inversión social, también estuvieron a la base

del proyecto de introducción de un capítulo de Garantías Económicas en la Constitución Política, elaborado por el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, entonces diputado, que no prosperó.

El PNCP apostó entonces a la búsqueda de un efectivo vínculo entre las políticas de asistencia y promoción social, mediante la introducción de elementos de condicionalidad a la concesión de beneficios y subsidios asociados a los programas selectivos (la asistencia de los niños a los centros educativos como condición para que las mujeres jefas de hogar pobres participasen en programas dirigidos a este segmento de la población, por ejemplo). Por otro lado, el PNCP contempla un decálogo de principios orientadores (véase cuadro 1), donde se subraya que la política social no se agota con los esfuerzos en pro del combate a la pobreza.

Cuadro 1

Diez principios orientadores de la lucha contra la pobreza.

- El desarrollo social y el combate a la pobreza no son responsabilidad exclusiva de la política social.
- El combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social.
- La política social no es responsabilidad exclusiva del Estado
- Los problemas sociales se combaten en sus causas y no en sus consecuencias.
- La pobreza se combate incluyendo a los pobres en la corriente principal del desarrollo.
- Los problemas sociales requieren de intervenciones integrales.
- Los problemas sociales demandan intervenciones diferenciadas.
- La política social debe estar orientada no solo al individuo, sino, también, a su comunidad.
- La búsqueda de la eficiencia es ineludible.
- La política social se construye y reconstruye permanentemente.

Fuente: Segunda Vicepresidencia de la República, 1994. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*.

De alguna manera, este decálogo, coincidente con el discurso internacional que se posiciona tras la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague: 1995) ha venido influyendo en la política social costarricense desde entonces. Un breve análisis de contenidos revela que ello es más

notorio en el *Plan Vida Nueva* de la Administración Pacheco de la Espriella, que retoma de manera literal el decálogo, pero también puede aducirse, sin temor de equivocación, que el Plan de Solidaridad es tributario del enfoque.

Sin embargo, el Plan de Solidaridad va a distanciarse del PNCP, al plantear la necesidad de que la focalización concentre buena parte de sus esfuerzos en el perfeccionamiento del SISBEN y su transformación en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), cuya transversalidad se plantea como mecanismo para acrecentar el impacto de los programas financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Finalmente, Vida Nueva propugna también por la articulación de políticas universales y selectivas, que pretende resolver mediante intervenciones articuladas, centradas en la familia pobre y en los territorios donde estas residen.

En el caso de Vida Nueva, cuya meta global –no alcanzada– al 2006 apuntó a la reducción de la pobreza al 16% de los hogares, se plantean dos ejes temáticos que se complementan y potencian entre sí. Por un lado, la satisfacción de necesidades básicas, y por otro, la generación de ingresos. El primer eje contempla acciones orientadas a fortalecer la red de servicios públicos y la política social universal; políticas de inclusión para atender a grupos especiales (discapacitados, adultos mayores, indígenas) y políticas dirigidas, específicamente, a las personas que están en condición de pobreza. En su enunciado, el segundo eje gira en torno al estímulo a la creación de empleo, la política salarial y las políticas macroeconómicas.

A diferencia de las tres administraciones precedentes, el gobierno del Dr. Óscar Arias Sánchez, 2006-2010, ha valorado no trazar un nuevo plan específico de lucha contra la pobreza, sino de realzarla como elemento transversal de los esfuerzos del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio que cubre su mandato.

La meta de la Administración 2006-2010 es reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza (medida por ingreso), meta equivalente a las planteadas en las dos administraciones que la precedieron. Un segundo objetivo es detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media y permitir su expansión, mediante el incremento en la inversión, cobertura y calidad de educación pública; la orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables; el fortalecimiento de los programas de vivienda orientados tanto a los grupos más pobres como a las familias de clase media; y el

sustancial aumento en las actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, entre otras acciones que apuntan a crear oportunidades de empleo bien remunerado o de emprendimiento empresarial para un número cada vez mayor de costarricenses. Todo ello se complementa con un decidido esfuerzo tendiente a realizar una reforma profunda de la estructura tributaria, que no solo aumente la recaudación del fisco, sino que lo haga en forma progresiva y dirigiendo los recursos hacia mayores niveles de inversión social (MIDEPLAN, 2007). El logro de esas grandes metas nacionales requiere organizar los recursos disponibles y priorizar las acciones del sector público en su conjunto.

Las nuevas autoridades descartaron la ruta de la transversalización del SIPO, en razón de lo cual derogaron un decreto en ese sentido, firmado en los días postrimeros de la Administración Pacheco. Alternativamente, se ha colocado en el centro de la discusión el establecimiento de un modelo de gestión integrado de los programas sociales selectivos y el correlativo sistema de información que le es necesario, incluyendo el establecimiento de un registro único de usuarios y beneficiarios de los programas sociales selectivos (*Matriz de acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Anexo publicado en el sitio web de MIDEPLAN). En la corriente de discusión se encuentra la posibilidad de aprovechar la información de base recolectada por los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) en las fichas familiares aplicadas durante las visitas domiciliarias. Se trata de una masa de información inexplorada y que complementaría los datos recolectados por el Sistema de Información de la Población Objetivo que tutela el IMAS.

4.3 De la política a la acción programática: ejes de intervención y resultados principales

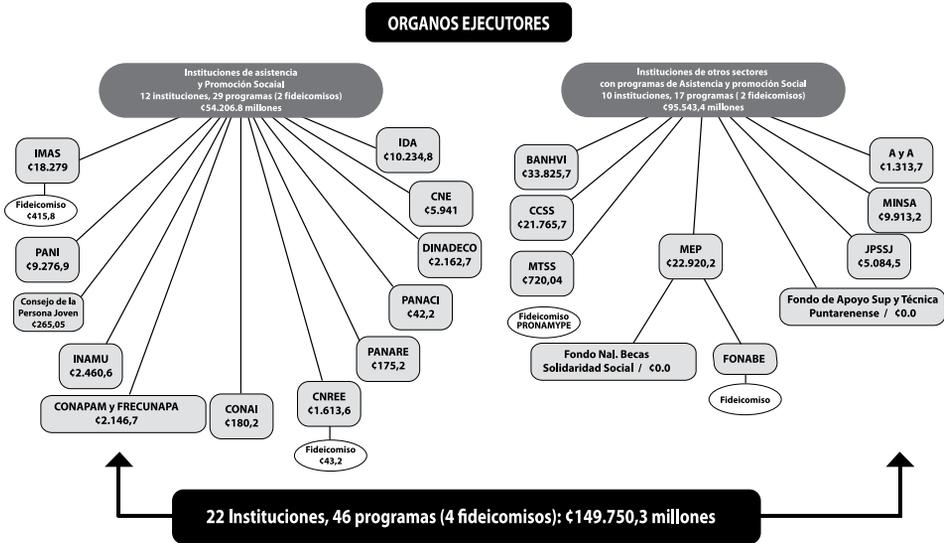
Un examen a fondo de los últimos tres planes de combate a la pobreza en Costa Rica permite resaltar, en primer lugar, el mantenimiento de la oferta programática; esto es, un conjunto de programas y acciones concurrentes; es decir, los programas esenciales siguen siendo aquellos financiados por el FODESAF, muchos provenientes de los años setenta, con pequeñas incrustaciones y ajustes en la denominación formal. Como telón de fondo, se encuentra la forma en que se han comprometido por Ley los recursos del Fondo, lo cual deja reducidos espacios a la modificación de los programas vigentes y a la introducción de programas innovativos.

Por lo tanto, este envejecimiento de los programas sociales, sin que medien acciones correctivas en materia de actualización y de perfeccionamiento del recurso humano a su cargo, es un factor importante de considerar respecto al alcance e impacto de tales programas, en medio de una sociedad que dista mucho de aquella en que se concibieron y plasmaron originalmente. Sin duda, en el futuro, el proceso de implementación de los programas, su gestión y coordinación merece un análisis especial, con miras a develar dificultades en cuanto a llegar efectivamente a enfrentar la situación de las familias y personas en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Un reciente estudio de la Contraloría General de la República (CGR) agrupa las instituciones y programas de lucha contra la lucha, dentro de un agregado institucional al que denomina Sector de Asistencia y Promoción Social, conformado por 22 instituciones, 46 programas y 4 fideicomisos (véase figura 1). De estos 46 programas, 21 programas presentan coincidencias en objetivos y población meta y consisten en la entrega de subsidios monetarios. El 76% de los recursos de este SAPS es consumido por nueve programas que configuran, clásicamente, la columna vertebral de la oferta programática arriba citada. Concretamente, se trata de los siguientes programas: Bonos de vivienda, BANHVI; Régimen no contributivo de pensiones, CCSS; Comedores escolares, MEP; CEN-CINAI, Ministerio de Salud; Atención y protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes - PANI, Servicios básicos, IMAS; Prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias, CNE; Becas estudiantiles FONABE-MEP y Transporte estudiantil, MEP.

Figura 1
Arquitectura del SAPS

Costa Rica: Conformación del Sector de Asistencia y Promoción Social (SAPS)



Fuente: Tomado de CGR, 2006.

El PNCP pretendió introducir un mecanismo de racionalización de la intervención, considerando poblaciones meta en condiciones de pobreza, conjuntamente con factores ligados al ciclo de vida (grupos etarios, básicamente) y género, así como la dimensión de emplazamiento territorial. Es así como el Plan plantea cinco grandes componentes: PROINFANCIA y JUVENTUD, PROMUJER, PROTRABAJO, Solidaridad y Desarrollo Local. La oferta programática es aglutinada en función de tales componentes, de modo tal que los programas, proyectos y acciones de las diversas instituciones fueron adscritos a los componentes, dependiendo de su accionar.

El Plan estuvo formado por cinco componentes. Los cuatro primeros con grupos meta como eje y el quinto orientado por parámetros territoriales:

Pro Infancia y Juventud

Se planteó como objetivo fomentar la creación de igualdad de oportunidades, facilitando así el acceso de la población pobre infantil y juvenil a los servicios sociales provistos por el Estado, con miras a mejorar su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo. Como áreas: Desarrollo infantil, Desarrollo del escolar, Desarrollo del adolescente, Niños, niñas y jóvenes en riesgo social y Jóvenes en conflicto con la Ley Penal.

Promujeres

Su propósito fue ampliar las oportunidades y complementar los esfuerzos realizados por las instituciones públicas destinadas a la mujer, con especial énfasis en mujeres pobres y jefas de hogar. Subáreas planteadas: a) Atención integral a las mujeres jefas de hogar (educación y capacitación; inserción laboral; salud y vivienda; resocialización de roles); b) atención a las jóvenes y adolescentes (salud reproductiva y educación sexual; educación y capacitación; trabajo y empleo; resocialización de roles y apoyo legal).

Protrabajo

Pretendió ampliar las oportunidades laborales de los pobres con énfasis en los que se ubican en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano, mejorando la productividad de su fuerza de trabajo y posibilitando su acceso a otros recursos productivos. Las subáreas planteadas: a) Acceso real a los recursos productivos: acceso a la tierra y desarrollo rural; apoyo al pequeño productor agropecuario; apoyo al microempresario. B) Aumento de la productividad: crédito y capacitación. C) Mejoramiento de condiciones laborales: cumplimiento de la legislación laboral; atención a la salud y protección al salario real. D) Generación de empleo: reinserción laboral y bolsas de empleo regional.

Solidaridad

Mediante este componente se pretendió garantizar vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y a quienes se encuentran incapacitados por distintas razones para proveer el sustento diario por sus propios medios. El pivote del componente son las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, pero vinculadas a políticas más amplias

en materia de: a) Desarrollo y protección del adulto mayor: atención de la salud; cuidado diario y recreación; protección contra el abandono y maltrato; apoyo ante la ausencia de ingresos, b) Protección y desarrollo del adulto discapacitado: rehabilitación profesional; rehabilitación funcional y rehabilitación social.

Desarrollo local, vivienda y calidad de vida

En este ámbito, se aspiraba a subsanar carencias manifiestas en el índice de necesidades básicas insatisfechas, que sitúa el nivel de pobreza entre 32% y 38% de la población; esto es, por encima de la medición centrada en los ingresos, así como a promover la organización comunitaria para solucionar los problemas comunes.

Las subáreas contempladas fueron: a) Comunidades vulnerables: recuperación y desarrollo de áreas consolidadas; b) Modelos de intervención en zonas de destino; c) Intervención en zonas restringidas; d) Modelos de desarrollo para Ciudades Intermedias Estratégicas; e) Derechos de propiedad y titulación Como grupos meta, destacan la infancia, mediante los programas de Bono y Beca Escolar, Comedores Escolares, Hogares Comunitarios y Hogares de Medio Tiempo, Centros de Atención Integral (CEN-CINAI); los Programas “Superémonos” y Prevención y Rehabilitación de Menores en Riesgo Social, que incluyeron, además de la niñez, a la juventud. Las mujeres, en especial las madres adolescentes en condición de pobreza, mediante el Programa “Construyendo Oportunidades”, al cual se articularon otros programas impulsados por la Primera Dama de la República como “Amor Joven” y “De la Mano” (IMAS, 2002) Los adultos mayores. mediante Pensiones del Régimen No Contributivo y las personas farmacodependientes, por medio de programas de prevención y rehabilitación. Como sectores de atención, se mantienen educación, salud, alimentación y nutrición, vivienda, agua potable, generación de ingresos e incentivos especiales.

En relación con líneas de continuidad en acciones programáticas con la administración anterior, se destacan el Programa Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, que tiene su antecedente en el Programa de Atención de las Mujeres Jefes de Hogar y el Programa “Construyendo Oportunidades”, que sustituye al Programa de Mujeres Adolescentes. Ambos programas están regidos por leyes aprobadas en la administración anterior (Ley N.º 7769, del 20 de abril de 1998, para atención de las mujeres

en condiciones de pobreza, y Ley N.º 7735, del 26 de noviembre de 1997, de Protección a la madre adolescente).

En materia de políticas a favor de la infancia y la juventud, destacan en 1998 la instalación del Consejo Nacional de la Infancia y la Niñez, como instancia de coordinación al más alto nivel, con participación de la sociedad civil y el Gobierno, y el Patronato Nacional de la Infancia, que queda a cargo de la estructuración y coordinación de su secretaría técnico-ejecutiva, lo cual contribuye a la clarificación y reforzamiento de la institucionalidad intersectorial. Destaca la formulación del Plan Nacional para la Prevención, Eliminación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, que pretende articular políticas universales (educación y salud para la niñez y la adolescencia) y políticas de empleo y mejores ingresos de carácter selectivo para las familias pobres.

La denominación de las áreas de intervención fue revisada por la Administración Rodríguez, volviéndose a una denominación más convencional, según los sectores de intervención (educación, salud, nutrición, salud, etc.) y poblaciones involucradas (adultos mayores, menores en riesgo, personas con discapacidad, etc.), en tanto que a nivel de ejes se consideran cuatro grandes rubros de carácter global: derechos sociales, integración social de grupos especiales, transferencias directas y oportunidades productivas.

Sobre la base de la rearticulación de la oferta programática básica, el Plan Vida Nueva de la Administración Pacheco postula la necesidad de focalizar las acciones de combate a la pobreza en las zonas geográficas donde este flagelo es más intenso, planteando como grandes ejes de intervención, el empleo y la producción, junto con la promoción de la integración y movilidad social de las familias pobres. Al igual que el Plan de Solidaridad, reafirma el uso del SIPO como herramienta para el registro y selección de beneficiarios. Los tres planes comparten elementos centrales de diagnóstico y con sus matices, también de propuesta, destacando en ese último plano la reorganización de los programas sociales. Vistos en su conjunto, los resultados en términos de la reducción de la pobreza han quedado cortos y el rediseño de la institucionalidad social sigue apareciendo como una asignatura pendiente.

El Plan Vida Nueva incluye dos objetivos explícitos de la política económica para la superación de la pobreza: estabilidad macroeconómica y un fuerte impulso a las políticas sectoriales, con énfasis en las zonas de menor desarrollo. En términos de la estrategia, por el lado del desarrollo

social se señalan como componentes esenciales, muchos aspectos ya reseñados en instrumentos previos. Concretamente:

- Políticas sociales universales, que incluyen acciones y metas para las áreas de niñez, adolescencia y juventud, educación, salud, asentamientos humanos, trabajo y empleo.
- Cierre de las brechas de atención universal (entendido como garantizar que las políticas sociales universales son verdaderamente universales).
- Estrategias específicas para la reducción del 20% de los hogares en condiciones de pobreza centradas en dos líneas de trabajo: empleo y producción e integración y movilidad social de las familias.
- Reorganización de los programas y de la inversión social, para un nuevo pacto social.

La estrategia de desarrollo para el cuatrienio 2006-2010 se sustenta en cinco grandes ejes: Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones; Reforma Institucional; y Política Exterior. En los moldes de esa estructura básica se ha vertido una estructura adicional, de naturaleza sectorial, cuyo telón de fondo es la aspiración por recuperar las funciones de rectoría que corresponden al Poder Ejecutivo y de enfocar la acción del sector público dentro de un marco global y unitario

Ahora bien, bajo la concepción de esta estrategia de desarrollo, la lucha contra la pobreza no es responsabilidad exclusiva del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, de allí la necesidad de interacciones intensas entre los ejes. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se destaca que “cualquier esfuerzo para la reducción de la pobreza por la vía de las políticas sociales tendrá un impacto a lo sumo limitado si no es apuntalado por un vigoroso esfuerzo tendiente a la creación de empleos formales y oportunidades productivas, por parte de las instituciones del Eje de Política Productiva. Igualmente evidente es que ninguna reducción de la pobreza es sostenible sin el concurso de una acción sostenida para reducir la inflación y mantener la estabilidad macroeconómica o que una política social agresiva (sic) deviene imposible si la base tributaria del Estado no es extendida y robustecida” (MIDEPLAN, 2007, p. 35). De igual manera, se asume que la existencia de políticas sociales vigorosas resulta esencial para el éxito económico en el largo plazo.

La estrategia encadena metas, políticas y acciones estratégicas. En el caso del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, se postularon las siguientes metas sectoriales y las políticas correlativas:

- a. Diseñar y establecer de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, con capacidad para definir de prioridades en la asignación de recursos, coordinar, dar seguimiento y evaluar de los programas sociales, establecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial; todo ello desde una perspectiva que privilegie la sostenibilidad del desarrollo y la inclusión social.
- b. Reducir las asimetrías o brechas en los niveles de desarrollo social, identificando las brechas geográficas y entre grupos; definiendo umbrales sociales para la satisfacción de necesidades básicas del conjunto de la población; y enfrentando la exclusión social de la población indígena y otros sectores vulnerables de la comunidad nacional.
- c. Incorporar sistemáticamente la corresponsabilidad y la voz ciudadana en la identificación de necesidades sociales y en el seguimiento y la evaluación de los programas sociales.
- d. Erradicar el 50% de los asentamientos en precario del país, beneficiando a casi veinte mil familias durante toda la Administración.
- e. Establecer una agenda de compromisos intersectoriales en materia de lucha contra la pobreza, que armonice la acción del sector público y favorezca la coordinación con la sociedad civil y la negociación con los organismos de cooperación internacional.

Respecto a políticas sectoriales, se han fijado cuatro grandes prioridades de intervención:

- Política 1: Coordinación, racionalización y optimización de los programas y acciones de política social selectiva.
- Política 2: Desarrollo de capacidades humanas y generación de oportunidades para la procura autónoma del bienestar, el desarrollo comunal y la integración social.
- Política 3: Desarrollo de la red de protección social básica costarricense, combinando acciones de asistencia y promoción social para el combate de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Política 4: Relanzamiento de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbana, incluyendo la reducción del déficit habitacional en áreas urbana y rural, así como el mejoramiento del entorno en los asentamientos humanos.

De estas metas y políticas sectoriales derivan 10 acciones estratégicas que se encuentran bajo la responsabilidad de un nutrido grupo de instituciones (incluyendo entidades ligadas a otros sectores de actividad estatal) y se concreta en 39 metas específicas (2007).

Destaca como elemento innovador, el diseño y puesta en ejecución del Programa *Avancemos*, el cual consiste en la entrega de una transferencia monetaria mensual a las familias en condición de pobreza vulnerabilidad, riesgo y exclusión social que tengan entre sus miembros a adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres con edades entre 12 y 21 años, condicionada a que estos permanezcan en el sistema educativo y aprovechen su permanencia en él (Mivah, 2007). El programa se aparta del típico asistencialismo, al establecer condiciones de corresponsabilidad de las personas beneficiarias, en tanto la recepción del beneficio tiene como compromiso que las familias velen por la asistencia regular y el éxito escolar de los y las adolescentes incluidos en el programa. En términos de gestión, se pretende también articular *Avancemos* a otros elementos de la oferta del sector social (especialmente al bono familiar de la vivienda, la asistencia social del IMAS y la capacitación del INA), bajo una mirada a personas y familias en condición de pobreza, lo cual expresa otro punto de importante de innovación de *Avancemos*.

El objetivo general del Programa *Avancemos* es promover el mantenimiento de los y las adolescentes pobres en el sistema educativo, así como un aprovechamiento de él, para que tengan oportunidad de superar en el futuro la situación de pobreza en que viven; esto es, ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sus objetivos específicos apuntan a: i) lograr la universalización de la educación secundaria, ii) reducir las diferencias en la oferta y calidad de la educación pública que enfrentan los adolescentes de diferentes regiones y condiciones socioeconómicas, iii) acelerar las acciones en pro de la erradicación del trabajo infantil, y iv) incidir positivamente en la reducción de la incidencia de embarazo adolescente.

En el arranque de la gestión del presidente de la República, Óscar Arias Sánchez, el mejoramiento de las pensiones del régimen no contributivo de

la CCSS (duplicación y luego, triplicación, de las pensiones, hasta llevarlas a unos cien dólares por mes) y el inicio del programa de erradicación de precarios, han ocupado, junto con *Avancemos*, el rol de buque insignia de la política social selectiva.

5. La superación de la pobreza en Costa Rica... tan cerca, tan lejos: reflexiones sobre un desafío persistente

El cierre de la década de los noventa y la alborada del nuevo siglo transcurrió, en Costa Rica, con un claroscuro en materia de combate a la pobreza, que acompaña también al balance del modesto desempeño macroeconómico del país; todo, en conexión con las insuficiencias en el estilo de desarrollo seguido por el país. Y es que lejos de alcanzarse una reducción de los índices de recuento de los hogares y la población pobre, aspiración que se vislumbraba optimistamente en setenta, estos se mantienen estancados con la agravante de una expansión, aunque leve, del número de pobres en términos absolutos y la tendencia al ensanchamiento en los niveles de desigualdad. Todo ello a pesar de la expansión en la inversión pública social y el impulso de tres programas de combate a la pobreza, correlacionados en formas diversas con los Planes Nacionales de Desarrollo.

El ímpetu inicial de entidades como el IMAS y Fodesaf con las que el país pretendió erradicar la pobreza extrema en los setenta, se perdió; en ese sentido, el sector social ha entrado en una espiral de *rutinización* de programas y acciones, que se trasluce en la monotonía de los rígidos presupuestos institucionales que, año a año, se repiten con los cambios cronológicos consecuentes y los ajustes de contenido apenas necesarios para cumplir con los rituales de la tramitología presupuestal.

Los mismos diagnósticos corren el riesgo de caer en la rutina, al subrayar, reiteradamente, como problemas centrales de los programas sociales el desgaste de la institucionalidad que les da soporte, la falta de coordinación entre las instituciones del sector social, las dificultades para impulsar acciones descentralizadas y la escasa participación social en programas y proyectos. Lo reiterado del diagnóstico trasluce la acumulación en el tiempo de los problemas, con la agravante de que tal acumulación dificulta la remoción de obstáculos.

En términos de orientación programática, los grandes ejes del Plan Nacional de Combate a la Pobreza trazados por la Administración Figueres

Olsen, han subsistido con ligeros cambios en la denominación. De igual modo, el decálogo de la pobreza generado por la Administración Figueres es ampliamente compartido e incluso profundizado por las siguientes administraciones. La heterogenidad de la pobreza es reconocida con amplitud, pero el salto en la gestión de cara a innovaciones significativas en los programas para abordarla articulando y coordinando intervenciones integradas, no llega a cristalizar.

En ese marco, el problema práctico de fondo es que los niveles de pobreza siguen invariablemente en un umbral que parece tornarse infranqueable, en tanto la oferta programática da señales de envejecimiento, *rutinización* y pérdida de eficacia, y se suman otros problemas asociados al estilo de desarrollo, como las tendencias a la concentración del ingreso y el cambio en los patrones de relacionamiento entre los actores sociales, bajo la égida de parámetros que privilegian lo individual por encima de valores de solidaridad. La meta formulada para el período 2006-2010, acerca de reducir la pobreza en cuatro puntos porcentuales, tiene ecos cercanos en el Plan de Solidaridad, el cual se formuló, entre sus metas principales, el reducir la pobreza de un 19,7% a un 16% de 1998 al 2002, así como en Vida Nueva.

En la actualidad, la acción programática en materia de combate a la pobreza se enfrenta con la persistencia de problemas acumulados y con la eclosión de otros nuevos, así como con la ineludible necesidad de mejorar los niveles de impacto. Pueden destacarse los siguientes:

Núcleos duros de pobreza difíciles de abordar con las políticas y programas existentes.

Vulnerabilidad ante la pobreza.

Ampliación de los problemas de desigualdad social.

Fisuras en la integración y la movilidad social.

Enfrentar los déficits sociales acumulados, a los cuales subyace la caída en la inversión social per cápita en materia social, registrada desde la década de los ochenta

Así, los desafíos en el futuro son múltiples. Una primera aproximación permitiría relevar los siguientes:

- Centrar la atención en las familias y en los territorios concretos donde habitan y conviven los sectores pobres de la población. Se trata de lograr la vinculación activa de estos al proceso de desarrollo nacional, ampliando su entorno y radio de acción.
- Mejorar el uso e impacto de los recursos asignados, en cantidad importante, a la inversión social.
- Profundizar en el diseño de políticas e inversiones que aumenten el acceso y la permanencia en secundaria en la línea del Programa Avancemos.
- Mejoramiento integral de la calidad del sistema educativo.
- Impulsar estrategias y programas diferenciados, que permitan responder a la heterogeneidad de situaciones de pobreza existentes.
- Movilizar y expandir los recursos, los activos y las capacidades con que cuentan las personas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad para salir adelante con su propio esfuerzo.
- Propiciar programas orientados a aumentar las habilidades de los trabajadores y trabajadores de menor calificación, a efectos del logro de una mejor inserción en el mercado laboral.
- Mejores sistemas de apoyo social a las familias, en materias tales como educación preescolar y centros de atención integral de personas menores de edad.
- Aumentar, de manera significativa, la cobertura del seguro social en las áreas de salud y pensiones de vejez a quienes se encuentran excluidos de estos.
- Enfrentar sistemáticamente riesgos de salud emergentes, como lo evidencian el retroceso en el esquema nacional de inmunizaciones y el aumento en la incidencia de enfermedades como el dengue, la malaria y la tuberculosis.
- Reforzar los servicios de la red de protección social para los más pobres y los grupos vulnerables.
- Racionalizar, consolidar y mejorar la gestión y resultados de los programas de asistencia social.
- Fortalecer los sistemas de la información y seguimiento de la pobreza.

- Fortalecer los mecanismos de evaluación de los programas sociales que permitan enfrentar eficazmente la espiral de rutinización en la que han entrado.
- Impulsar la actualización en gestión social del recurso humano con que cuentan las instituciones del área social del Estado, y elevar las capacidades de ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo social.
- Perfeccionar y transversalizar en el sector social los instrumentos para la selección de la población meta de los programas de asistencia social.

Por supuesto, se torna necesario también que la política económica haga su parte, y que genere un crecimiento sostenido, posibilite la generación de empleos de calidad y, en general, amplíe las oportunidades para la procura del bienestar. En ese sentido, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 aborda explícitamente muchos de estos desafíos y la construcción de un estilo de gestión integrada. Por incipiente que ello sea, anticipa una posibilidad de cambio que, de plasmarse, puede encarrilar la política social costarricense hacia nuevos estadios.

Finalmente, es importante señalar que la inclusión de los pobres en la búsqueda de una perspectiva integral y las intervenciones públicas efectivas en materia del combate a la pobreza exige a aquellos se apropien y hagan suyos los programas que, por lo tanto, no pueden consistir en una mera entrega de servicios, sino en una herramienta de potenciación de sus oportunidades y capacidades.

Bibliografía

- Altmann Borbón, J. (1998): *Comunidades que forjan su destino: la experiencia con el Programa 16 Comunidades Prioritarias*, (San José IICA,).
- Asamblea Legislativa (2002): *Acta de la Sesión Ordinaria N.° 33*, Expediente N.° 14.854, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2002), *Costa Rica: La pobreza y el gasto social, Informe N.° 24300-CR*, 2 volúmenes. Banco Mundial, Washington.
- Barahona, M. y Montero, S. (2003): *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: Institucionalidad - Financiamiento Políticas – Programas*, (Santiago: CEPAL Serie de Política Social, N.° 77.)
- CEPAL (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Panorama Social de América Latina 1997* (LC/G.2050—P), Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama Social de América Latina 1998* (LC/G.2050—P), Santiago de Chile.

_____ (2000a): *Panorama Social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile.

_____ (2000b): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (LC.G.2096), presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo.

_____ (2000c): *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071-SES.28/3), documento presentado al XXVIII Período de Sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, México.

Céspedes, V. H. y Jiménez, R. (1995): *La pobreza en Costa Rica. Concepto-medición-evolución*, (Academia de Centroamérica, San José).

Consejo del Sector Social (1996), *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*, (Master Litho S.A., San José, Costa Rica).

Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa/ Área de Servicios Sociales (2006): "Identificación y Caracterización 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, San José, CGR*. Informe N.º DFOE-SO-30-2006, 31 de agosto, 2006.

_____ (2002): *Informe sobre deficiencias en la gestión financiera de la Dirección del Triángulo de Solidaridad*, (San José, Costa Rica).

_____ (2003a): *Memoria anual 2002*, (San José, Costa Rica)

_____ (2003b): *Revisión de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2002 del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, San José, Costa Rica.

- _____ (2001): *Informe sobre deficiencias en la distribución, control y evaluación de programas financiados con recursos de FODESAF*, (División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, San José).
- Dirección Triángulo de Solidaridad (2000): “Triángulo de Solidaridad: Marco referencial”, *Colección sobre Participación Ciudadana N.º I* (mimeo), San José, Costa Rica.
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)(1995): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1994*, San José, Costa Rica.
- _____ (1996): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1995*, San José, C.R.
- _____ (1997): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1996*, Tomo I, San José, C.R.
- _____ (1998): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1997*, San José, C.R.
- _____ (2000): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1999*, Tomo I, San José, C.R.
- _____ (2001): *Liquidación de ejecución presupuestaria y programática del año 2000*, Tomo I, San José, C.R.
- Franco, R. (1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N.º 58, Santiago de Chile.
- _____ (2002a): “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en C. Sojo (ed.): *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, (FLACSO y Banco Mundial, San José, Costa Rica).

- _____ (2002b): Políticas sociales y equidad, *Conferencia* dictada en la Fundación Luis Eduardo Magallanes, Salvador Bahía, Brasil, septiembre.
- Garnier, L. y otros (1997): “Cuando el desarrollo social se hace posible en un país pobre. El caso de Costa Rica”, *Revista Economía y Sociedad*, N.º. 5, (Escuela de Economía, Universidad Nacional).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2003): Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas 2002-2006, versión digital, San José, Costa Rica.
- _____ (2002): *Memoria Institucional 1998-2002*, San José, Costa Rica.
- Mac Donald, Ch. y Morris. J. (2001): Costa Rica: Evaluación del Triángulo de Solidaridad y síntesis de otros programas de participación comunitaria, *Consultoría* para el Banco Interamericano de Desarrollo (resumen ejecutivo).
- Méndez, F. y Trejos, J (2002): Costa Rica: Mapa de carencias críticas para el año 2000, Instituto Nacional de Estadística y Censos e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, *Ponencia* preparada para el Simposio sobre los censos del 2000, documento mimeografiado, San José, Costa Rica.
- Ministerio de la Presidencia (1994): Decreto Ejecutivo N.º 23311, Diario Oficial *La Gaceta* N.º 89, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2007): *Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo 2006-2010*, San José, Costa Rica.
- _____ (1994): *Plan Nacional de Desarrollo, Francisco J. Orlich, 1994-1998*, San José, Costa Rica.
- _____ (1998): *Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen*, San José, Costa Rica.

_____ (1999a), “Plan de solidaridad”, en *Plan Nacional de Desarrollo Humano*.

_____ (1999b), *Plan Nacional de Desarrollo Humano. Soluciones siglo XXI 1998-2002* (versión digital), San José, Costa Rica.

_____ (2002), *Plan Nacional de Desarrollo, “Víctor Manuel Sanabria 2002-2006”* (versión digital), San José, Costa Rica.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2007): *Memoria institucional del MIVAH/Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, 2006*, (San José, MIVAH).

Periódico *La Nación* (2003a): “Ataque a la pobreza apenas arranca”, edición del 20 de enero, pp. 4 y 5A, San José, Costa Rica.

_____ (2003b), “Débil plan contra la pobreza”, p.5 A, edición del 8 de febrero, San José, Costa Rica. Presidencia de la República (1996), *Logros del sector social*, San José, Costa Rica.

_____ (1998a), Decreto Ejecutivo N.º 27558, Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, *Diario Oficial La Gaceta* N.º72, (San José, Costa Rica).

_____ (1998b), Decreto Ejecutivo N.º 27076, Creación de la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, *Diario Oficial La Gaceta* N.º 86, (San José, Costa Rica).

_____ (1998c): Decreto Ejecutivo N.º 27842, Creación de la Dirección del Triángulo de Solidaridad, *Diario Oficial La Gaceta* N.º92, San José, Costa Rica.

_____ (2000): Decreto Ejecutivo N.º 28604, Modificaciones al Decreto 27842, *Diario Oficial La Gaceta* N.º108, San José, Costa Rica.

_____ (2002): Decreto Ejecutivo N.º 30493, Conformación del Área Social del Gobierno, *Diario Oficial La Gaceta* N.º120, San José, Costa Rica.

- Primera Vicepresidencia de la República (2000): ***Triángulo de Solidaridad: Estrategia de desarrollo local y participación ciudadana (Rendimiento de cuentas)***, San José, mimeo).
- Proyecto Estado de la Nación (1994-2006): ***Informes sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible***, (San José, Proyecto Estado de la Nación, Informes I al XII).
- Ruiz, R. (1998): ***Desarrollo humano y local en la superación de la pobreza en Costa Rica. Un modelo alternativo***, (San José, IMAS)
- Sauma, P. (2002), “Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social”, ***Ponencia*** para el ***Octavo Informe sobre el Estado de la Nación, en desarrollo humano sostenible***, tomada del sitio web del Proyecto ***Estado de la Nación***: <http://www.estadonacion.or.cr>
- Sauma, P. y Trejos, J. (1999): “Costa Rica”, en Ganuza, E.; León, A. y Sauma, P. (eds.): ***Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe. Análisis desde la perspectiva 20/20***, (Santiago, PNUD/CEPAL/UNICEF).
- Segunda Vicepresidencia de la República (1998): “Costa Rica: un país integrado cada día más por las oportunidades”, ***Documento*** presentado en el acto de rendición de cuentas final del sector social durante la Administración Figueres Olsen, San José, Costa Rica, 30 de abril.
- Seligson, M., Martínez, J. y Trejos, J. (1996): “Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas”, ***Serie Divulgación Económica***, N.º 51, (San José, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica).
- Sojo, C. (1997): ***Los de en medio. La nueva pobreza en Costa Rica***, (San José, Sede de FLACSO - Costa Rica).

Trejos, J. (2006): “Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales”, **Ponencia** para el XII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, J. (2002): “Las necesidades básicas insatisfechas en Costa Rica durante los años noventa”, **Documento mimeografiado**, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José.

_____ (2000): “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa”, **Serie Divulgación Económica**, N.º 32, (San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica).

_____ (1999), “Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica”, **Serie Reformas Económicas** N.º 37, (Santiago, CEPAL).

Universidad de Costa Rica (2002): **Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza: una propuesta al país para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa**, (San José, Rectoría Universidad de Costa Rica).