



Consejo Centroamericano
de Procuradores
de Derechos Humanos



Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos

Informe Nacional
Costa Rica



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos
Secretaría Técnica

 Agencia Danesa
de Cooperación
Internacional
DANIDA

 NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

 Asdi
AGENCIA SUECA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO



Consejo Centroamericano
de Procuradores
de Derechos Humanos



Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos

Informe Nacional Costa Rica

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos
Secretaría Técnica



Agencia Danesa
de Cooperación
Internacional
DANIDA



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

 **Asdi**

AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

© 2008 Consejo Centroamericano de Procuradores
de Derechos Humanos. Reservados todos los derechos.

339.46
159p
CR

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos: informe nacional Costa Rica / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2008. 218 p.. 22X14 cm.

ISBN 978-9968-917-86-5

1. Pobreza 2. Derechos humanos. 3. Costa Rica 4. Políticas públicas

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad del CCPDH y no corresponden necesariamente con las del IIDH, o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Lorena González Volio
Coordinación académica

Wilson Romero Alvarado
Coordinador de la investigación

Gabriela Delgado e Ivannia Chinchilla
Apoyo académico

Carla Rojas Benavides
Consultora Nacional

Julio Alvarado
Coordinador Nacional

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica
Autor

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Editorama S.A.
Impresión

**Consejo Centroamericano de Procuradores
de Derechos Humanos
IIDH Secretaría Técnica
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr**

Índice

Siglas	13
Presentación	17
I. Introducción	21
Antecedentes de lucha contra la pobreza	27
II. Situación de la pobreza y la desigualdad en Costa Rica	36
1. Instituto Nacional de Estadística y Censos	38
1.1 Hogares y pobreza	40
1.2 Metodología de la Encuesta de Hogares de Propósitos.....	41
1.3 Metodología específica para medición de la pobreza	44
1.3.1 Sobre los índices de pobreza (INEC, 2006).....	49
1.4 Pobreza 2000-2006	50
1.4.1 Principales características de la pobreza en Costa Rica.....	50
a. Pobreza desde una perspectiva general	50
b. Pobreza según Regiones de Planificación	56
c. Pobreza por zona.....	58
d. Pobreza según características de los hogares ...	61

e. Pobreza según población.....	63
1.4.2 Brecha de pobreza.....	68
2. Desarrollo Humano en Costa Rica.....	72
2.1 Informe Mundial de Desarrollo Humano	72
2.1.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)	73
2.1.2 Índice de Pobreza Humana (IPH-1).....	74
2.1.3 Índice de Pobreza Humana (IPH-2)	75
2.1.4 Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG).....	75
2.1.5 Índice de Potenciación de Género (IPG)..	76
2.2 Principales índices para Costa Rica – 2006	76
2.3 Cuadernos de Desarrollo Humano o Informes Nacionales de Desarrollo Humano	77
3. Objetivos de desarrollo del Milenio	79
III.Estrategias, planes y políticas para la reducción de la pobreza	82
1. Consideraciones conceptuales.....	82
2. El papel de lo internacional el la política social costarricense	85
3. Políticas sociales derivadas de iniciativas regionales	88
3.1 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	88
3.1.1 Estrategia del BID 2003-2006.....	88
3.1.2 Estrategia del BID 2006-2010	93
3.1.3 Proyecto CR0145: Alivio a la Pobreza Urbana	94
3.1.4 Cooperaciones técnicas	98
3.1.5 Participación de la sociedad civil.....	99

3.2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	99
3.2.1 Proyecto de “Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su inclusión en la planificación del Sector Público Costarricense”	100
3.2.2 Sistema de Población Objetivo (SIPO).....	101
3.3 Banco Mundial.....	115
4. Observaciones adicionales	118
IV. Análisis y evaluación de la implementación de estrategias, planes y políticas de reducción de la pobreza	119
1. El sector social de lucha contra la pobreza.....	120
1.1 Rectoría del sector.....	121
1.2 Coordinación inter-institucional.....	122
1.3 Incidencia de los cambios de administración...	124
1.4 Otras Problemáticas del sector	125
2. Incorporación de iniciativas regionales.....	129
2.1 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	129
2.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto ...	132
2.3 Lo observado en instituciones del sector social.....	133
3. Principales retos	134
V. Conclusiones	135
Bibliografía	144
Anexos.....	157

Índice de cuadros

Cuadro N°1	
Límites de pobreza extrema y de no satisfacción de necesidades básicas, por año y región (2000-2006)....	46
Cuadro N°2	
Porcentaje de hogares pobres en Costa Rica, 2000 – 2006	51
Cuadro N°3	
Pobreza en Costa Rica por zona de planificación (Porcentajes / 2000 – 2006)	56
Cuadro N°4	
Porcentaje de hogares pobres por zona en Costa Rica, 2000-2006.....	59
Cuadro N°5	
Porcentaje de hogares pobres por zona en Costa Rica, 2006	60
Cuadro N°6	
Total de hogares a nivel nacional con ingreso conocido y principales características de los hogares – 2006.....	62
Cuadro N°7	
Porcentaje de hogares pobres, según sexo de la jefatura 2002-2005	64
Cuadro N°8	
Ingreso promedio de la ocupación principal del hogar según sexo, año 2006	66
Cuadro N°9	
Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2000.....	68
Cuadro N°10	
Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2006.....	69
Cuadro N°11	
Coeficiente de Gini a nivel nacional, regional y por zona, 2000 – 2006.....	71

Cuadro N°12	
Límites para calcular el índice de desarrollo humano	74
Cuadro N°13	
Límites para calcular el índice de desarrollo humano relativo al género – 2006.....	76
Cuadro N°14	
Presupuesto gubernamental destinado a FODESAF: 2000 – 2004.....	126

Índice de gráficos

Gráfico N°1	
Porcentaje de hogares pobres en Costa Rica 2000 – 2006.....	51
Gráfico N°2	
Hogares costarricenses con necesidades básicas insatisfechas y en extrema pobreza: 2000 – 2006.....	52
Gráfico N°3	
Pobreza en Costa Rica por región de planificación. Porcentajes 2000-2006.....	57
Gráfico N°4	
Porcentaje de hogares pobres por zona en Costa Rica, 2006	60
Gráfico N°5	
Principales características -según ingreso- de los hogares costarricenses 2006	62
Gráfico N°6	
Porcentaje de hogares con jefatura femenina, 2006....	64

Índice de diagramas

Diagrama N°1	
Objetivos y áreas estratégicas del BID en Costa Rica 2003-2006	90

Índice de imágenes

Imagen N°1

Regionalización de Costa Rica – 2007	43
--	----

Índice de tablas

Tabla N°1

Pactos o convenciones internacionales de derechos Humanos en Costa Rica	36
---	----

Tabla N°2

Avance y perspectivas de alcance de los principales Objetivos de Desarrollo del Milenio, Costa Rica.....	80
--	----

Tabla N°3

Factores, subfactores y variables de la Ficha de Información Social.....	109
--	-----

Anexos

Anexo 1

Diseño muestral de la EHPM.....	159
---------------------------------	-----

Anexo 2

Sobre los índices de pobreza.....	168
-----------------------------------	-----

Anexo 3

Hogares pobres en Costa Rica (1994-2006).....	171
---	-----

Anexo 4

Hogares pobres e ingreso por región de planificación 2000-2006.....	172
---	-----

Anexo 5

Incidencia, brecha y severidad de pobreza por región 2000-2006.....	178
---	-----

Anexo 6

Brecha de pobreza entre los años 2001 y 2005.....	179
---	-----

Anexo 7

Resumen de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo 2003-2006	182
---	-----

Anexo 8	
Evolución de los indicadores de la Estrategia BID-Costa Rica 2002-2005	188
Anexo 9	
Ámbito estratégico de generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo - Estrategia BID 2006-2010.....	189
Anexo 10	
Proyectos BID en atención a la pobreza 2000-2006 / Costa Rica	190
Anexo 11	
Principales conceptos utilizados en el SIPO.....	192
Anexo 12	
La pobreza de acuerdo con el SIPO: 2006.....	195
Anexo 13	
Ponderación de factores, subfactores y variables del SIPO.....	203
Anexo 14	
Índice de desarrollo humano en Costa Rica, por cantón 2001-2004	204
Anexo 15	
Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos. Capítulo Costa Rica. Actualizando datos: pobreza 2007.....	207

Siglas

BANHVI	Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM / BIRF	Banco Mundial
CAT	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPAM	Comisión Nacional de la Persona Adulta Mayor
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
CT	Cooperación técnica
EBCR	Estrategia del Banco con Costa Rica
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-1	Índice de Pobreza Humana
IDH-2	Índice de Pobreza Humana
INDH	Índice Nacional de Desarrollo Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPG	Índice de Potenciación de Género
ISP	Inversión Social Pública
JUDESUR	Junta de Desarrollo del Sur
MEP	Ministerio de Educación Pública
MLP	Método de Línea de la Pobreza
MMV	Marco Muestral de Viviendas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
RNDH	Red Nacional de Desarrollo Humano
SIBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios

SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaria de Integración Económica Centroamericana
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SIPAS	Sistema de Información para la Acción Social
SIPO	Sistema de Población Objetivo
UPM	Unidades Primarias de Muestreo
USM	Unidades Secundarias de Muestreo

Presentación

Para la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, es un honor presentar el trabajo que se ha realizado, con el apoyo de la Licda. Carla Rojas Benavides, joven consultora y distinguida politóloga costarricense. En este documento, se aporta con detalle y acertada descripción, la situación de la pobreza y la desigualdad en nuestro país. El Informe describe además, las metodologías utilizadas para la medición de la pobreza y sus principales insumos: el costo de la canasta básica, el ingreso *per cápita* del hogar y la cuantificación de las necesidades básicas no alimentarias.

Al describir las principales características del fenómeno de la pobreza en Costa Rica, la Defensoría presenta los principales hallazgos según las diferentes Regiones del país (llamadas Regiones de Planificación); la pobreza por zona, según las características de los hogares y por poblaciones (mujeres, afrodescendientes, migrantes e indígenas). De esta manera, logra dar un panorama extenso de la situación de la pobreza costarricense visto desde distintos ángulos, lo cual permite una adecuada visualización del fenómeno y permite analizar sus causas y consecuencias.

Especial énfasis se brinda al tema de la desigualdad social; uno de los indicadores que más preocupan a la Defensoría de los Habitantes y a los diferentes sectores del país, por su tendencia creciente y por ser además, el reflejo de la pérdida de calidad de vida de los sectores profesionales medios, cuyos ingresos tienden a decaer y a acercarse a los más bajos. Sin duda, esto último redundará en el descontento y la frustración que genera en los habitantes ver crecer las brechas entre los

sectores de mayores ingresos, respecto de los que reciben menos. Con esto, la desigualdad aumenta de un modo alarmante.

En el estudio realizado, se analizan las estrategias y políticas costarricenses para la reducción de la pobreza y se profundiza, según los objetivos planteados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; en el impacto de las iniciativas regionales para el combate de la pobreza en Costa Rica. Los hallazgos son evidentes: inexistente planificación nacional de la cooperación, falta de registro de iniciativas y una gran dispersión de éstas. Asimismo, dado que Costa Rica no es prioritaria para la cooperación internacional, se comprueba que los organismos internacionales participan con proyectos fundamentados en préstamos que deben afrontar largos procesos para la toma de decisiones y para su posterior ejecución.

La investigación culmina con una serie de valiosas recomendaciones tanto para las principales instancias nacionales encargadas del combate a la pobreza tales como MIDEPLAN y el IMAS; como para los organismos regionales y el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, con el fin de generar un mayor seguimiento a compromisos internacionales en el tema de la pobreza.

Es pertinente advertir en este punto que el estudio original fue realizado entre mayo y agosto del año 2007 y en consecuencia presentaba los datos actuales a ese momento, es decir, los indicadores de pobreza del año 2006. Por tal motivo, la consultora gentilmente accedió a realizar una actualización de los datos al año 2007, entre los cuales destaca que después de más de 10 años de relativo estancamiento de la pobreza, la Encuesta de Hogares registró un descenso de 3.5% puntos en relación con el año 2006, pasando de un 20,2% a un 16,7%. Además, se incorporó información relevante para comprender tal cambio y tratar de analizar si tan positivos logros son sostenibles y, eventualmente, superables en el tiempo.

Esta nueva información se adjunta al trabajo original en forma de Anexo y resulta de lectura obligatoria para tener un panorama completo de la situación de la pobreza en Costa Rica en nuestros días.

La Defensoría de los Habitantes, reitera su complacencia con este estudio que pone a disposición de quienes tengan interés en analizar la pobreza y las políticas para su combate en Costa Rica, en el marco de la investigación realizada a nivel de la Región Centroamericana con perspectiva de derechos humanos. Asimismo, esperamos que este trabajo sea de suma utilidad tanto para estudiosos como para quienes, de una u otra manera, estamos involucrados en el estudio del fenómeno de la pobreza y abogamos por un mejoramiento de las políticas para combatirla.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la pobreza no es sólo una cifra que aumenta o disminuye según dos o tres variables relevantes se muevan en el tiempo. Detrás del indicador de pobreza están miles de habitantes que no logran ver sus derechos humanos realizados: vivienda, salud, educación, alimentación, etc. De ahí la necesidad de incursionar de un modo profundo en estos temas, que son el sustrato de la defensa y protección de los derechos de las y los habitantes.

Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes de la República

I. Introducción

“En la óptica del desarrollo humano, la pobreza es más amplia que la falta de ingresos y en ese sentido, junto a la pobreza de ingresos, se describe la pobreza humana, [...] la falta de posibilidades para desarrollar plenamente la capacidad de las personas” (Artigas, 2003, p.18).

Tradicionalmente la democracia costarricense se ha considerado como una de las más estables a nivel latinoamericano y, de manera específica, desde mediados del siglo XX se le ha concebido como una de las democracias de mayor madurez política, solidez en la organización partidaria, libertad electoral, libertad de afiliación y palabra, independencia judicial, legislación social y profesionalización en la administración gubernamental (Fitzgibbon Survey, 2005). No obstante, de esas cualidades recién indicadas, merece especial atención la que tiene que ver con los avances en legislación social y, en general, con la concepción social del Estado.

Desde mediados del siglo pasado, es notable la existencia de un compromiso nacional para la conformación de un verdadero Estado Social de Derecho, donde además de asegurar a los ciudadanos la libertad, se lucha por proporcionar las prestaciones positivas que requieren los habitantes para desarrollarse plenamente como seres humanos; procurando trabajo, salud, educación y vivienda, entre otros aspectos. Así por ejemplo, para la década del cuarenta se promulgan y aplican en Costa Rica las Garantías Sociales -incorporadas en la Constitución Política del 1949- y el Código de Trabajo.

Posteriormente, mediante el proyecto socialdemócrata que se instaura desde fines de esa década y hasta los ochentas, se avanza en materia de ascenso social y de respeto de los derechos humanos. Se trabaja firmemente no sólo en mejorar la situación de pobreza nacional entendida como insuficiencia de ingresos, sino que además, se atiende esta realidad de manera integral. En ese sentido se crean empleos, regulaciones

salariales y facilidades crediticias para el pequeño empresario, al tiempo que, se trabaja en mejorar el capital humano mediante educación, seguridad social y acceso a bienes básicos.

Esta concepción de desarrollo político y social ha llevado al país a alcanzar indicadores sociales que le posicionan como uno de los países de Latinoamérica con niveles más bajos de pobreza extrema y con un alto nivel de desarrollo humano respecto a la región, alcanzando en ciertas variables índices comparables con los de naciones desarrolladas.

Todo este proyecto es coherente con la corriente mundial de defensa de los derechos humanos que cobra gran dinamismo después de los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial. Prueba de ello es que desde el año de 1948, Costa Rica se suma a la lista de países que mediante la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconoce que la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca de las personas y de los derechos iguales e inalienables de todas éstas.

En el caso de la atención a la población en condición de pobreza, en el artículo 25 de la citada Declaración se establece que toda persona “tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, a ella y a su familia; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad” (ONU, 1948, artículo 25).

Además de lo anterior, en una época de grandes retos económicos y sociales a nivel nacional y regional, mediante el Protocolo del Salvador (1988) se fortalece la concepción sobre la existencia de una estrecha e indisoluble relación entre la aplicación de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; que guardan valores como la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Dicho Protocolo

consagra derechos como el del trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias; el derecho a la seguridad social; el derecho a la salud; el derecho a un medio ambiente sano; el derecho a la alimentación; el derecho a la educación; el derecho a los beneficios de la cultura; el derecho a la constitución y protección de la familia, los derechos del niño, la protección de los ancianos y la protección de las personas con discapacidad.

De esta manera, en Costa Rica se introduce una obligación jurídica internacional donde la perspectiva de derechos humanos suma legitimidad a la erradicación de la pobreza como objetivo primario de las políticas públicas, dados los principios de igualdad y no discriminación, que requieren una complementariedad entre los derechos civiles y políticos por un lado y los económicos, sociales y culturales por otro. De esta forma, se exige un proceso de mutua retroalimentación entre el desarrollo humano y los derechos humanos, relación que se materializa mediante la inversión en la capacidad humana básica y la garantía de derechos básicos en la legislación.

Si bien la incorporación de tales principios y la puesta en práctica de políticas coherentes han llevado al país a una situación de relativo bienestar y estabilidad, donde los niveles de pobreza rondan desde hace más de diez años el umbral del 20% y en el caso de la pobreza extrema el 6%, tal situación no puede ser vista con conformismo, por el contrario, exige un proceso de reflexión crítica que permita vislumbrar posibles causas que expliquen por qué pese al crecimiento económico experimentado en el país y el alto porcentaje de inversión pública social durante ese lapso, no se ha logrado disminuir tales niveles.

El presente estudio aborda de manera concisa el tema de la pobreza en Costa Rica desde una perspectiva de políticas públicas para su reducción que hayan sido formuladas desde inicios del siglo XXI en el país, como producto de iniciativas regionales. Para tal propósito inicialmente se presenta un breve

antecedente del combate a la pobreza en Costa Rica, para continuar con la sistematización y análisis de los principales indicadores de pobreza en el país desde el año 2000 hasta el 2006, la presentación de las distintas estrategias, planes y políticas públicas implementadas por el Estado costarricense como resultado de iniciativas regionales y se finaliza con una evaluación crítica de los procesos estudiados.

La metodología básica del estudio consiste en una amplia revisión bibliográfica de estudios sobre la evolución y tratamiento de la pobreza en Costa Rica, la consulta de normativa nacional que regula el tema y la ubicación y estudio de proyectos regionales propuestos e implementados en el país. Todo lo anterior es complementado con trabajo de campo en instituciones públicas nacionales y ciertos organismos internacionales con representación en el país¹. Se realizan entrevistas a funcionarios que han ocupado cargos claves en el engranaje de combate contra la pobreza y con académicos dedicados al estudio del tema.

En este proceso se afrontaron ciertas dificultades principalmente atribuibles a la falta de información sobre el tópico abordado. Lo anterior en dos sentidos: a.) en primer lugar, pese a que se cuenta con un Ministerio de Relaciones Exteriores y otro de Planificación Nacional que podrían llevar un control sobre este tipo de actividades, no existe un registro centralizado de tal información y, b.) en segunda instancia, en instituciones que forman parte del engranaje nacional de lucha contra la pobreza se evidencia una falta de memoria histórica y/o dispersión de los datos, es decir, si bien mediante entrevistas se identifican ciertas políticas derivadas o con apoyo de instancias regionales, no se localizan documentos que respalden esa información.

A falta de información, tampoco existe evaluación de las políticas. No se tiene información certera sobre la cooperación

1 En el caso del BCIE fue imposible realizar consultas telefónicas o concertar entrevista.

internacional en el país, sobre la posible duplicación de esfuerzos, sobre beneficiarios e impacto de las medidas, etc.

No obstante lo anterior, se debe destacar que en el trabajo de campo realizado, se afirma que con la llegada de la administración actual -Arias Sánchez-, se han producido mejoras relacionadas con los sistemas de atracción y seguimiento de cooperación internacional y se ha fortalecido la rectoría del sector social. Ambos aspectos fundamentales para atender la problemática pública de la pobreza, pero que todavía se encuentran en una etapa muy incipiente para saber la profundidad de las transformaciones y se percibe el reto de dar continuidad a tales cambios en el tiempo.

A la hora de hablar de los principales hallazgos de esta investigación, conviene iniciar destacando que dado que el país acumula una larga historia de lucha por el ascenso social de la población pobre y que cuenta con gran cantidad de normativa e instituciones sociales desde mediados del siglo pasado, cuando los grandes organismos regionales inician con el impulso de proyectos de desarrollo social, Costa Rica lleva gran camino avanzado. Además, internacionalmente el país se posiciona como una nación con alto índice de desarrollo humano y es clasificado como un país de renta media, situaciones que le hacen no ser objeto prioritario de cooperación internacional en el caso de pobreza, ya sea por la vía bilateral o la multilateral.

De acuerdo con lo anterior, las iniciativas para la reducción de la pobreza emanadas de organismos regionales son pocas y se posicionan en su mayoría en lo que se podría denominar la fase de diagnóstico para la política pública, es decir, predominan cooperaciones técnicas o presupuesto para la realización de estudios sobre la realidad nacional. De acuerdo con entrevistas realizadas, tal situación ha generado un amplio mapeo de la pobreza nacional, que queda disperso y que no necesariamente se traduce en acciones.

Asimismo, resulta muy interesante que en Costa Rica no se había producido -hasta hace aproximadamente un año- una lista de prioridades para la cooperación internacional, que evidencie el conocimiento de las necesidades nacionales y que permitan al cooperante y al receptor tener certeza de la relevancia e impacto de una intervención conjunta.

Llama la atención que durante el periodo en estudio se identifican estrategias o proyectos impulsados por organismos regionales, que por distintas situaciones -por ejemplo la condicionalidad de la cooperación a reformas estructurales del sistema nacional, como la reforma fiscal- no llegan a concretarse. En esta misma línea, en el caso de préstamos de organismos internacionales, es evidente el rol que ocupa uno de los más recurrentes problemas del sistema político costarricense: la lentitud de los trámites legislativos. Por esta situación, distintos proyectos admitidos por las partes duran más de un año para su aprobación y en ocasiones periodos similares para procesos relacionados con la actividad, tales como la conversión de moneda del préstamo (vg. paso de dólares a colones). Tal realidad llama a la reflexión sobre la pertinencia de los proyectos formulados para cierto contexto, pero que reciben el visto bueno en otro.

Aunque muchas de las estrategias no llegan a ejecutarse o su trámite es realmente lento, se debe destacar que se evidencia un responsable diálogo entre la contraparte internacional y el gobierno, que inclusive llega a verse reflejado en las estrategias de los organismos y el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, resulta trascendental el mapeo que realizan los organismos internacionales sobre otras entidades (entidades o países) que se encuentran ejecutando acciones en la áreas de interés en el país, ya que esto les permite evitar la duplicación de esfuerzos o incluso complementar metas.

Relacionado a lo anterior, un aspecto central de la investigación realizada tiene que ver justamente con la falta de un registro nacional de las iniciativas de cooperación internacional en el país. No existe un manejo gubernamental

de esta información, lo que afecta la iniciativa de los organismos internacionales de coordinar entre ellos y con las instituciones públicas y que, además, se ha visto traducido en escasos mecanismos de control de desempeño e impacto.

Se debe destacar que de este proceso surge además una identificación detallada de las principales debilidades del mismo sector social costarricense, que han incidido en la incapacidad de reducir la pobreza del histórico 20% -tales como la falta de una rectoría firme del sector y el papel de los cambios administrativos en la lucha contra la pobreza- y gracias a este diagnóstico se generan recomendaciones para atender la realidad descrita.

La realización de este estudio es el resultado de una ardua labor de investigación que se vio enriquecida por la valiosa colaboración de funcionarios públicos con amplia experiencia en el tema de la pobreza, así como de académicos abocados al estudio de esta realidad pública. A todos ellos un sincero agradecimiento por su apertura y colaboración.

Antecedentes de lucha contra la pobreza

“Costa Rica es un país pequeño, con un PIB per cápita que apenas supera los US\$2.500, pero con indicadores sociales más cercanos a los de países desarrollados que a los del resto de los países subdesarrollados, fruto del énfasis que durante muchos años se ha puesto en la política social, y de los importantes recursos canalizados hacia su ejecución” (Sauma, P. y Garnier, L., 2007, p.3).

De acuerdo con estudios internacionales, Costa Rica se ubica actualmente entre los primeros cinco países, de un total de 17 en América Latina, con mayor inversión social por habitante y entre los primeros cinco que muestran un gasto público social más alto respecto al PIB. Además, en un sentido comparativo, el país presenta uno de los niveles más bajos de pobreza extrema –junto con Chile y Uruguay- y ocupa uno de

los primeros lugares en cuanto a satisfacción de necesidades básicas de la población (CEPAL, 2005, pp. 23, 36).

Tal situación se explica en gran medida porque como complemento a las políticas sociales universales que el país emprende desde la segunda mitad del siglo XX, en las últimas décadas se han desarrollado una serie de políticas selectivas dirigidas a la reducción de la pobreza y a la ampliación de las oportunidades de la población socialmente excluida.

En las primeras mediciones de la pobreza realizadas en Costa Rica a mediados del mil novecientos², se afirmaba que cerca de la mitad de la población del país era pobre (Montero, S. y Barahona, M., 2003, p.7). Ante esta situación, y aprovechando el auge económico de la posguerra civil y el entorno internacional favorable, se produce un remarcado impulso de políticas públicas sociales de alcance general, que permitieron alcanzar resultados positivos en áreas fundamentales como la educación y la salud. Con lo anterior se consiguen cambios de trascendencia como la reducción del analfabetismo, el incremento de la cobertura de la educación primaria y secundaria, la reducción de la mortalidad infantil y la ampliación de la esperanza de vida al nacer, entre otros.

Esas intensas reformas sociales realizadas durante los cuarentas y cincuentas, sumadas a decisiones claves como la abolición del ejército, establecen las bases del desarrollo social y económico que el país alcanza en las siguientes décadas.

Dada la evidente importancia histórica del tema de combate contra la pobreza en el país, a continuación se profundiza en sus principales antecedentes. Se presentan aspectos claves como los cambios sociales impulsados desde mediados del mil novecientos, las políticas específicas de combate a la pobreza y el compromiso internacional de lucha contra la pobreza y defensa de derechos humanos.

2 Entendiendo la pobreza como la insuficiencia de ingresos.

Estado social de derecho: mediados del siglo XX

Para hablar de política costarricense contemporánea, es necesario destacar que el país que se conoce en la actualidad es el resultado de una serie de transformaciones sociopolíticas que se inician en el decenio del cuarenta y que se terminan de perfilar mediante la guerra civil en el año de 1948, pero, sobre todo, mediante el proyecto de estado socialdemócrata que se impulsa como resultado de las confrontaciones políticas y bélicas de la época.

Para el periodo 1940-1948, Rafael Ángel Calderón Guardia y su sucesor, Teodoro Picado -ambos del Partido Republicano Nacional-, inician una época de expansión estatal mediante políticas de corte social entre las que destacan: el establecimiento legal de las Garantías Sociales y del Código de Trabajo, la creación de la Secretaria de Trabajo (antecesora del Ministerio de Trabajo), la Caja Costarricense del Seguro Social, la Tesorería Nacional, la Proveduría Nacional, el Instituto Anticanceroso y la fundación de la Universidad de Costa Rica. Esta clase en el poder era parte de la burguesía conservadora (cafetalera, comerciante y financiera), que quería seguir al frente del país para conservar el “status quo” del grupo.

Para las elecciones de 1948, el bloque opositor -a la cabeza del periodista Otilio Ulate Blanco-³, es desconocido por el Congreso como vencedor de las elecciones y ese hecho fue el detonante de una guerra civil liderada por José Figueres Ferrer. Este líder contó con el apoyo de dos núcleos sociales que resultan fundamentales para comprender los cambios emprendidos a posteriori:

3 Para esa ocasión, la vieja oligarquía representada por el Partido Republicano se une al Partido Comunista en el denominado “Bloque de la Victoria”. Ese grupo se debió enfrentar al “Bloque de la Oposición”, formado por los partidos Demócrata, Unión Nacional y Cortesistas Independientes.

- El Centro de Estudios de Problemas Nacionales: formado por profesores, estudiantes universitarios y de secundaria, así como profesionales jóvenes, que independientemente de su posición social, creían firmemente en la formación de una clase media o de una pequeña burguesía, es decir, estaban convencidos de la necesidad de lograr un ascenso social.
- El sector de empresarios medios y profesionales: formado por políticos con experiencia, como el mismo José Figueres y Alberto Marten, quienes se encargarían de llevar al poder esa iniciativa.

De acuerdo con lo anterior, si bien se aduce que la guerra civil de 1948 se realiza para defender la pureza del sufragio, la realidad es que también se realiza porque hay una necesidad de la clase media de disponer del Estado para cambiar el rumbo del país. Ya no se podía seguir concentrando la riqueza en las mismas manos, había que generar un cambio social.

Una vez que este bloque gana la contienda, se instaura por 18 meses la denominada Junta Fundadora de la Segunda República que inicia con una serie de cambios en la dirección señalada. Así por ejemplo, nacionaliza la banca para impulsar el desarrollo agrícola e industrial y crear una nueva burguesía de clase media (visión que debilita a la antigua burguesía bancaria, agro tradicional y comercial-importadora), nacionaliza el instituto del café para fijar precios del producto, etc.

Esos sectores medios, aglomerados en torno al proyecto liderado por Figueres, permitieron la reforma del sistema político nacional tras la formación del Partido Liberación Nacional -de ideología socialdemócrata- en 1951. A pesar de existir una alternabilidad de gobiernos entre el nuevo partido y las coaliciones que electoralmente se le opusieron y también gobernaron en dos ocasiones, Liberación Nacional logró mantener una hegemonía sobre el rumbo de Costa Rica durante un periodo de 30 años.

El modelo impulsado con gran éxito fue el denominado Estado Benefactor -complementado con un modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones-, caracterizado por una notable presencia del Estado en la vida económica y social del país. Esta participación del Estado permitió una mejora en la calidad de vida de los habitantes y, en general, en el desarrollo nacional.

Se produce un mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los habitantes mediante políticas sociales universales, alto gasto público y crecimiento económico. Por este medio se consiguen logros significativos como la disminución triplicada del analfabetismo y el paso de una cobertura de la seguridad social de un 7% a una de un 70% de la población nacional entre 1950 y 1980 (que además se universalizó en los setentas) (PNUD, 2001).

No obstante las bondades de tal modelo, a raíz de las crisis del petróleo experimentadas en los setentas y la gran crisis económica del ochenta, inicia su agotamiento. Para atender esta crisis, el Partido Liberación Nacional, tuvo que adoptar medidas liberales a cambio de ayudas internacionales que le permitieran hacer frente a ese fenómeno.

Como lo señala Vega (2006), “Las nuevas políticas rectoras impulsaron una reducción del papel del Estado y de éste como empleador, así como también una disminución de subsidios y protecciones. Igualmente promovieron el rompimiento del monopolio estatal de la banca, junto con una política de apertura y de mayor vinculación con el mercado externo que resulta en un abandono de Centroamérica como mercado privilegiado. Las urgencias fiscales tendieron, y tienden a dominar las políticas económicas y a sobreponerse a los criterios sociales”.

A lo anterior debe sumarse la evidente modificación ideológica de la socialdemocracia que se había desarrollado hasta ese entonces. Actualmente el PLN se vuelve cada vez menos estatista; un fenómeno que también se identifica en otros

partidos políticos alrededor del mundo (vg. socialcristianos-socialdemócratas españoles o alemanes), que adoptan ese tránsito ideológico como forma de enfrentar la crisis fiscal de los estados en el marco de los retos de la globalización.

Mayor especificidad en el combate a la pobreza

Como se indicó anteriormente, en los años setenta se hizo evidente que el desarrollo social sostenido desde la década de los cuarenta, si bien había sido de importancia, era insuficiente para favorecer al conjunto de la población y, de manera particular, a las familias y personas residentes en las zonas más alejadas del país. Ante tal situación, la Administración Figueres Ferrer creó en el año de 1971 el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con el objetivo de “resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin” (Ley N°4760, art. 2). En el artículo N°5 de la Ley de Creación del IMAS se establece que en dicho planeamiento la institución debe de coordinar con entidades públicas de diversa índole.

Con lo anterior se inicia con una concepción de política pública para la reducción de la pobreza vinculada a una mayor focalización de actividades en los sectores en tal condición, es decir, que para que los pobres puedan disfrutar de las políticas universales primero deben de ser sacados de su situación mediante proyectos específicos.

En tal dirección, en el año 1974 -mediante la promulgación de la Ley de Planificación Nacional-, se instaura en Costa Rica un Sistema Nacional de Planificación encargado de incrementar el crecimiento de la producción y productividad del país, *promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado* y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales (Ley N°5525, art. 1). El Sistema Nacional de Planificación se constituye

por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), las unidades u oficinas de planificación de los Ministerios y demás instituciones públicas y los mecanismos de coordinación y asesoría existentes (vg. consejos asesores, comités interinstitucionales y comisiones consultivas).

En este contexto, surge el primer plan nacional de lucha contra la pobreza, que fue ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social y que se basaba en 5 ejes de acción: alimentación, educación, capacitación, salud y vivienda. Para el financiamiento de tal plan -y planes sucesivos en la misma línea de acción- se crea vía ley un fondo específico denominado Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Este fondo obtiene sus recursos de un impuesto del cinco por ciento sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores (Ley N°5662, art. 15) y del veinte por ciento del impuesto de ventas (Ley N°6914, art.9). Con estos recursos se financian diversos programas sociales a cargo de Unidades Ejecutoras en diversas instituciones estatales. Debido a su estructura de financiamiento, los recursos reales del Fondo se modifican al ritmo del ciclo económico, situación que reduce su capacidad de respuesta en períodos de recesión (Defensoría de los Habitantes, 2004, p.21).

Para mejorar la planificación nacional y fortalecer la acción del Gobierno y sus entes descentralizados, se crea en el año de 1983 el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Éste se forma por el Consejo de Gobierno, el Consejo Económico y Social Nacional y sus Comisiones Económica y Social, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, los Ministros del Sector y los Consejos Nacionales Sectoriales; entre otras entidades (Decreto N°14184, 1983).

Adicionalmente, para atacar los problemas sociales de la colectividad dentro de un marco democrático de respeto a

los derechos humanos, de igualdad de oportunidades y de participación de los ciudadanos, el gobierno costarricense considera conveniente agrupar a las instituciones, programas y actividades públicas en sectores de actividad, con el fin de imprimir un mayor grado de coordinación, de eficiencia y eficacia a nuestra Administración Pública. Es así, que a partir del año de 1983 -vía decretos ejecutivos- el área social del Estado costarricense se constituye por cinco sectores: a.) Trabajo y Seguridad Social, b.) Salud, c.) Educación y Recursos Humanos, d.) Cultura y e.) Vivienda y Asentamientos Humanos⁴.

Actualmente el sector social se compone de entidades públicas de diversa naturaleza, entre las que se pueden destacar el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto de Desarrollo Agrario, la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje, entre otros. Específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se afirma que el sector social se compone de al menos treinta instituciones, situación que deja ver la magnitud del área.

Esta institucionalidad permitió al país hacer frente a la profunda crisis de fines de los años setenta e inicios de los ochenta, que tuvo como uno de sus efectos más lamentables, 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

4 Dado que los sectores son creados vía Decreto Ejecutivo, sufren variaciones con el paso el tiempo. Actualmente se habla de 16 sectores, que persiguen los mismos objetivos de desarrollo nacional en condiciones de igualdad y respeto de los derechos humanos. Se trata de áreas de mayor especificidad, donde destaca como primer sector el “social y de lucha contra la pobreza”.

programas sociales se experimentó más en la esfera de la calidad que en términos de su cobertura” (Montero, S. y Barahona, M., 2003, p.9).

Compromisos internacionales de lucha contra la pobreza y defensa de derechos humanos

La totalidad de la política social para el combate a la pobreza desde la segunda mitad de siglo veinte, se inscribe en un contexto de alto compromiso nacional e internacional de defensa de los derechos humanos. En este sentido, el país ha procurado el fortalecimiento de la democracia, el crecimiento económico nacional, la distribución del ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Lo anterior en un marco democrático de participación e inclusión de la población en la vida nacional.

A nivel internacional, se puede destacar la adhesión a iniciativas como los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos – Ginebra 1948
- Protocolo de San Salvador – San Salvador 1988
- Declaración de Objetivos del Milenio – Johannesburgo 2000
- Declaración de Nuevo León – México 2004

Además, en la tabla siguiente se exponen los pactos o convenciones internacionales que han sido ratificados por Costa Rica a la fecha.

Tabla N°1**Pactos o convenciones internacionales de derechos Humanos en Costa Rica**

Pacto o Convenio	Año de ratificación
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICCPR)	29 de noviembre 1968
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICESCR)	29 de noviembre 1968
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)	16 de enero de 1967
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	4 de abril de 1986
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	11 de noviembre de 1993
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	21 de agosto de 1990

Fuente: Rojas Benavides, Carla. A partir de: Naciones Unidas. *Estatus de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos*. 2003. [En línea] Página oficial de las Naciones Unidas [Consultada 15/5/2007]. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf>

II. Situación de la pobreza y la desigualdad en Costa Rica

Actualmente la lucha contra la pobreza es el resultado de la acción combinada de políticas públicas universales y selectivas, que si bien no han solucionado dicha problemática pública en el país, han mantenido por más de diez años la situación en una relativa estabilidad alrededor del 20%, promedio que coloca al país entre las naciones con menor

incidencia de pobreza en Latinoamérica. Ante esta aparente incapacidad de reducir la pobreza de esos límites, Viquez (2003) afirma que “durante la última década, varios estudios han demostrado que una de las principales razones que explican el por qué la nación no ha logrado disminuir el indicador de pobreza más allá de ciertos límites [...], se basa en el hecho de que las formas tradicionales y los mecanismos de identificación de beneficiarios no han sido suficientemente efectivos” (Pág.3).

La afirmación anterior se sustenta en el hecho de que por muchos años el sistema oficial de medición de la pobreza en Costa Rica se ha basado exclusivamente en la consideración del ingreso para la definición de ésta, situación que tiende a invisibilizar la totalidad de las características de dicho sector de la sociedad. Si bien en la lucha estatal contra la pobreza las políticas selectivas ocupan un papel primordial y por ello los mecanismos de selección de beneficiarios deberían ser una prioridad, a la fecha no se ha logrado generar un sistema que complemente el método del ingreso para la objetiva selección y seguimiento de destinatarios de políticas sociales y que sea homólogo para la totalidad del sector (como se expone más adelante, el intento más claro en esa dirección ha sido el Sistema de Población Objetivo a cargo del IMAS)⁵.

De tal manera, resulta evidente que para comprender el comportamiento del fenómeno de la pobreza en Costa Rica es conveniente y necesario abordar la metodología y los indicadores oficiales que definen a dicha población y que, por ende, son clave para la elaboración de planes, programas y políticas para atacar ese problema público.

Como un primer paso en ese sentido se debe destacar que en el año de 1998, vía Ley N°7839, se crea el Sistema de Estadística Nacional que se conforma “por las instituciones

5 Dado que el uso de ese sistema no se pudo generalizar, actualmente la Caja Costarricense del Seguro Social, junto a otras instituciones del sector, trabajan en la creación de un nuevo mecanismo unificado para la selección y seguimiento de beneficiarios de políticas sociales.

y dependencias del sector público, centralizado y descentralizado, cuya actividad estadística sea relevante en los diversos campos de la vida costarricense” y que tiene como ente técnico rector al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, Art. 1).

El INEC confecciona los directorios poblacionales para fines estadísticos nacionales, produce y difunde estadísticas fidedignas y oportunas para el conocimiento veraz e integral de la realidad costarricense, como fundamento para la eficiente gestión administrativa pública y privada. Es así que el INEC es la fuente primaria de estadísticas sobre la pobreza a nivel nacional (medición basada en el ingreso, método de la CEPAL).

De acuerdo con lo anterior, a continuación se procede a caracterizar la identificación de la pobreza por la vía del INEC, partiendo de una descripción general de sistema, para seguir con la metodología e indicadores y finalizar con los principales datos generados del 2000 a la fecha. Seguidamente se aborda de manera concisa la medición nacional del desarrollo humano elaborada por el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dado que ésta constituye un parámetro de control integral del desarrollo social del país y, en tal sentido, al abordar el tema de la pobreza debe ser de referencia obligatoria. Por último, se realiza una breve presentación del avance del país en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1. Instituto Nacional de Estadística y Censos

Si bien es cierto que en Costa Rica desde el año de 1861, mediante la promulgación de la Ley de Censos (Ley N°12), se evidencia el interés estatal por generar información estadística de trascendencia para la formulación y evaluación de políticas públicas; no es sino hasta finales del siglo XX que se realiza un esfuerzo más coordinado y constante en tal área.

Específicamente, un hito de gran trascendencia se produce el 4 de noviembre de 1998 cuando se crea mediante la Ley N°7839, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, como entidad cuyos principales objetivos son:

- Propiciar la integración de la producción y utilización de la información estadística de las instituciones públicas como insumo básico para la formulación y evaluación de políticas, programas y proyectos prioritarios.
- Establecer los mecanismos y procedimientos requeridos para la coordinación de acciones de las diferentes instituciones públicas y privadas involucradas en la producción, difusión y utilización de la información generada en el marco del Sistema de Estadística Nacional.
- Generar las estadísticas encomendadas por ley (INEC, 2007).

De acuerdo con las disposiciones que establece el capítulo II, sección I, de la Ley número N°7839, el INEC tiene como algunos de sus encargos:

- Establecer las normas, modelos, formatos y terminología que regirán los procesos de producción de estadísticas realizadas por él y las entidades que conforman el Sistema de Estadística Nacional (SEN), para integrar, en forma consistente, los datos económicos, sociales y ambientales del país.
- Solicitar información a todas las dependencias de la administración pública integrantes o no del SEN, cuando se trate de información estrictamente estadística, no cubierta por secreto de Estado ni por otra disposición legal específica que impida suministrarla o acceder a ella.
- Suministrar al público, de modo claro y oportuno, los resultados de la actividad estadística, así como las metodologías empleadas. El INEC publicará los datos

estadísticos de conformidad con el calendario que disponga anualmente, el cual deberá ser publicado en enero de cada año natural, en la Gaceta.

- Producir directamente las estadísticas, coordinar su producción con otros entes del sector público y privado o contratarla con otras instituciones públicas o privadas.
- Evaluar la calidad de sus estadísticas.
- Elaborar y mantener al día los directorios poblacionales a fin de extraer las muestras para las encuestas en los sectores público y privado.

De tal manera, es evidente que los datos producidos y difundidos por el INEC son la fuente oficial en temas como el de la pobreza.

1.1 Hogares y pobreza

La información referente a niveles de pobreza e ingresos de los hogares del país la obtiene el INEC a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que se realiza en julio de cada año, de manera que la última fue realizada en el año 2006⁶. La citada encuesta busca obtener información a nivel nacional y regional sobre la situación socioeconómica y laboral de las personas y sus hogares. Con los datos obtenidos por la encuesta se elabora información estadística como la cantidad de población que trabaja y las condiciones de esos trabajos, la magnitud del desempleo y subempleo, el número de hogares en situación de pobreza, el acceso a la educación y al seguro social, la tenencia de vivienda y sus características, entre otros.

Asimismo, se presentan estadísticas sobre la distribución de los hogares según su nivel de pobreza e ingreso donde

6 En año de censo nacional no se aplica la encuesta, ya que los datos de interés se extraen de éste. El último “Censo Nacional de Población” fue realizado en el año 2000 (siendo el noveno realizado a la fecha).

se puede observar la tendencia de los últimos años y las características de los hogares según tamaño, ocupados por hogar, sexo de la jefatura, ingreso per cápita, escolaridad de sus miembros, entre otros. Estas cifras se encuentran desagregadas geográficamente por zona urbana, rural y por regiones de planificación.

A continuación se presentan generalidades de la metodología que se sigue en la Encuesta de Hogares, para luego especificar la metodología seguida en el caso específico de la medición de la pobreza.

1.2 Metodología de la Encuesta de Hogares de Propósitos

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) es un programa especializado en la recolección de información para la producción de estadísticas relacionadas con el empleo, el desempleo, los ingresos y otras características sociales y económicas de la población; que se viene realizando de forma periódica (anual) y permanente desde 1986. Los datos procedentes de la EHPM constituyen la principal fuente de información permanente sobre la fuerza de trabajo en el país y, en tal sentido, es de gran utilidad para que organismos oficiales elaboren planes y proyectos que respondan a los intereses y necesidades de la población, para evaluar y dar seguimiento a las políticas de desarrollo económico y social.

Los objetivos fundamentales de la encuesta son:

- a) mantener un flujo continuo de estadísticas relacionadas con la fuerza de trabajo, el empleo, el desempleo, el subempleo y los ingresos, así como de otras variables socioeconómicas necesarias para el establecimiento de políticas y para la formulación de planes orientados al desarrollo económico y social del país, así como para la evaluación de sus efectos;

- b) proveer información periódica, sistemática y oportuna en los períodos intercensales; y
- c) servir de fuente de información a instituciones gubernamentales, universitarias o de investigación, interesadas en temas relativos a la población y el empleo.

En cuanto la recolección de información, cabe destacar que anualmente se selecciona una cantidad representativa de viviendas a partir de un marco muestral construido por el INEC. El actual marco para la selección de la muestra fue elaborado en 1998 (MMV-98), con base en información cartográfica del período 1993-1997.

Este marco muestral de viviendas presenta variables que pueden ser utilizadas como criterios de estratificación: la región de planificación, el grado de urbanización (urbana, periferia urbana, rural concentrado y rural disperso) y un indicador del nivel socioeconómico (bajo, medio-bajo, medio, medio-alto, alto). El MMV de 1998 está constituido por 16.106 segmentos y 826.521 viviendas distribuidas por **Regiones de Planificación** (nótese que el INEC no trabaja los datos por provincias y cantones)⁷.

De tal manera, la muestra permite obtener estimaciones de algunas características de la población que habita en el país, de acuerdo con las regiones de planificación: Pacífico Central, Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte (ver imagen N°1). Además, los dominios de estudio para los cuales se pueden obtener estimaciones con un nivel de confianza conocido son los siguientes: Región Central urbana, Región Central rural, resto del país urbano y resto del país rural⁸.

7 Actualmente, se trabaja en la elaboración de un nuevo marco muestral que toma como referencia la cartografía y la información del Censo 2000 y que se espera aplicar en próximas encuestas, una vez concluida la preparación y el diseño de una nueva muestra.

8 Para mayor detalle de las características muestrales (vg. estimación de valores poblacionales, trabajo de campo, entre otras) ver el anexo 1.

Imagen N°1

Regionalización de Costa Rica - 2007



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2006). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados. San José - Costa Rica: INEC. p. 11.

La recolección de datos se efectúa anualmente en dos fases:

- Primera fase: segunda y tercera semana del mes de julio (área Metropolitana de San José y zonas circunvecinas de las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia).
- Segundo fase: cuarta semana del mes de julio y primera semana del mes de agosto (resto del país).

Para el contenido de las publicaciones se seleccionan temas asociados con la población total según los diferentes grupos de edad, fuerza de trabajo, empleo, desempleo, subempleo, ingresos, pobreza, inactividad y niveles de escolaridad. Se incluyen asimismo otras variables a nivel de hogar, tales como

el número de miembros, ocupados, jefatura femenina, ingreso per cápita y distribución porcentual del ingreso, entre otros. La información permite además caracterizar a la población económicamente activa según el sector institucional, la categoría ocupacional, el número de horas trabajadas, el grupo ocupacional y el sector o rama de actividad económica. En general las variables se encuentran desagregadas por sexo, por región de planificación y por zona urbana y rural del país.

1.3 Metodología específica para medición de la pobreza

En términos generales el INEC adopta como definición de la pobreza “la presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables” y, en ese sentido, para la estimación de la pobreza se ha adoptado el Método de Línea de Pobreza o Método del Ingreso (INEC, 2004b, p.3). Dicho método consiste en calcular una Línea de Pobreza, que representa el monto mínimo per cápita necesario para que un hogar pueda atender las necesidades básicas de sus miembros (alimentarias y no alimentarias) y compararla con el ingreso per cápita de cada hogar.

Para la aplicación del método se requiere los siguientes insumos:

- a. **El costo de una Canasta Básica de Alimentos per cápita (CBA)** que debe ser constantemente actualizada dado el cambio en los patrones de consumo. En el caso costarricense se suele calcular conjuntamente con el Ministerio de Salud y mediante el uso de la metodología desarrollada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), cuyas principales características son: representar un mínimo alimentario definido por el patrón de consumo de un grupo de hogares, considerar solamente las necesidades calóricas y considerar las diferencias entre sectores urbanos y rurales (se ponderan resultados). Se calcula por separado

la zona urbana y la rural, debido a las diferencias de consumo calórico de los hogares (hábitos alimentarios según la zona), al igual que los requerimientos calóricos, dado que la composición de la población por edad y tipo de actividad es diferente⁹.

- b. **El ingreso per cápita del hogar**, que es estimado por la EHPM con base en los hogares que declararon su ingreso. En este rubro el INEC afirma tener tres problemas básicos para su determinación: la falta de respuesta o existencia de personas que no declaran su ingreso, la subdeclaración y la cobertura incompleta del concepto de ingreso investigado. No obstante, para corregir dichas debilidades en Costa Rica se aplican procedimientos propuestos por la CEPAL; específicamente, los ingresos deben ser ajustados un 25% en promedio (zona rural 35.8% - zona urbana 17.4%) (INEC, 1997, p. 48)¹⁰.
- c. La cuantificación del costo de las **necesidades básicas no alimentarias**, que se estima mediante un factor que es el inverso del coeficiente de Engel (inverso de la proporción del gasto en alimentos). Los factores obtenidos por este método son de 1,97 para la zona rural, 2.18 para la zona urbana y 2.07 para el total país (INEC, 1997, pp. 47-49).

El valor de la Línea de Pobreza corresponde al valor de la CBA multiplicada por el inverso de la proporción del gasto alimentario de los hogares. El procedimiento se aplica de manera independiente para la zona urbana y para la zona rural.

9 En el ámbito de Costa Rica la CBA está conformada por 44 alimentos para la zona urbana, 37 para la zona rural y 45 a escala nacional.

10 El INEC referencia específicamente el estudio: CEPAL. *Magnitud de la pobreza en los años ochenta*. Chile. 1991. La vigencia de este dato se verifica personalmente en el centro de documentación del INEC, mayo de 2007.

De acuerdo con lo anterior, la aplicación del método de la Línea de Pobreza permite clasificar a los hogares en tres grandes categorías:

- a. Hogares no pobres: son los que tienen un ingreso per cápita que les permite cubrir necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, es decir, su ingreso per cápita es superior al valor de la Línea de Pobreza.
- b. Hogares que no satisfacen necesidades básicas: son los hogares con un ingreso per cápita igual o inferior a la Línea de Pobreza pero superior al costo per cápita de la CBA.
- c. Hogares en extrema pobreza: son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la CBA.

A continuación se presentan los límites de pobreza extrema y de no satisfacción de necesidades básicas que se han manejado en el país desde el año 2000 y hasta el 2006.

Cuadro N°1

Límites de pobreza extrema y de no satisfacción de necesidades básicas, por año y región (2000-2006)

Zona	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL PAIS							
Extrema pobreza (Colones)	10369,00	11151,70	12230,92	13162,97	15401,80	18683,40	20361,20
(Dólares)*	33,67	33,94	34,02	33,05	35,22	39,17	40,00
No satisface nec. básicas (Colones)	21463,83	23084,02	25318,00	27247,35	31881,73	38674,64	42147,68
(Dólares)*	69,70	70,25	70,43	68,42	72,91	81,09	82,80
ZONA							
URBANA							
Extrema pobreza (Colones)	11136,00	11965,00	13254,74	14141,22	16452,26	19881,00	21599,00
(Dólares)*	36,16	36,41	36,87	35,51	37,63	41,69	42,43

Reducción de la pobreza en Centroamérica

No satisface nec. básicas (Colones)	24276,48	26083,70	28895,33	30827,86	35865,93	43340,58	47085,82
(Dólares)*	78,84	79,38	80,38	77,41	82,02	92,98	92,50
ZONA							
RURAL							
Extrema pobreza (Colones)	9814,00	10414,00	11529,88	12269,60	14488,80	17596,00	19242,00
(Dólares)*	31,87	31,69	32,07	30,81	33,14	36,89	37,80
No satisface nec. básicas (Colones)	19333,58	20515,58	22713,86	24171,11	28542,94	34664,12	37906,74
(Dólares)*	62,78	62,44	63,18	60,70	65,28	72,69	74,46

* Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año correspondiente.

Fuente: Rojas Benavides, Carla. A partir de datos de: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Series estadísticas. 2007c. [En línea] Página oficial del INEC [Consultada el 7/5/2007]. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/> y Banco Central de Costa Rica (2007) Tipo intercambiario de compra de dólar. [En línea] Página oficial del BCCR [Consultada el 11/5/2007]. Disponible en: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20473>

Como se evidencia en la información dispuesta en el cuadro anterior, entre el año 2000 y el 2006, tanto en el límite de pobreza extrema como en el de necesidades básicas no satisfechas a nivel nacional se ha producido un aumento de casi el 100%, donde la línea de pobreza en la zona urbana es mayor que el promedio país y en la rural es menor. Si bien esta situación de incremento en la línea de pobreza obedece a aspectos de natural consideración como la inflación, tal y como se destacará más adelante en este capítulo, el ingreso per cápita y por hogar no ha crecido en las mismas proporciones e incluso se presentan fenómenos de importancia como el incremento de personas que trabajan menos del tiempo completo y el aumento de trabajadores no preparados académicamente y que por tal razón perciben sueldos bajos.

Aquellas personas que por diferentes motivos se encuentren bajo la línea de la pobreza viven indudablemente en condiciones de desigualdad respecto a los no pobres, porque no sólo están en incapacidad de satisfacer necesidades alimenticias y básicas como la vivienda, sino que adicionalmente, por las carencias a las que tienen que hacer frente y las capacidades que se niegan en esa condición, se afectan importantes derechos sociales, políticos, económicos y culturales. Distintos estudios demuestran que en el sector de la población pobre se produce una especie de círculo vicioso, donde dada la carencia de ingreso más niños por familia deben de laborar, de manera que es menor la cantidad de niños que pueden ser educados, mayor el número de personas no capacitadas para optar por trabajos de calidad y mejor remunerados, menor la información para la participación ciudadana, etc.

El Banco Mundial señala ejemplos como los siguientes:

“Los niveles de educación son mucho más bajos en la población que se encuentra en el grupo del 25% de menores ingresos. Sólo un 62% de las personas pertenecientes al 25% más pobre de la distribución del ingreso tenía educación primaria completa en 1999 [...] Con respecto a la educación secundaria, las tasas de terminación de los más pobres representan menos de la cuarta parte de las tasas de los que se encuentran en el 25% de más altos ingresos. Sólo un 15% de los niños más pobres terminan la educación secundaria, un nivel considerado como un umbral para romper los ciclos intergeneracionales de la pobreza en los países de América Latina. La situación es mucho peor para los niños entre 14 y 18 años de edad, de los cuales el 47% no asiste a la escuela”.

“El perfil de la pobreza muestra que a pesar de la presencia de un sistema universal de salud, un 30% de los pobres tiene dificultades para acceder a los programas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) destinados a los no asegurados debido a

problemas tanto de acceso como de conocimiento” (BM, 2003, pp. XIV y XV).

Además de lo anterior, cuando se habla de pobreza urbana -actualmente en aumento en el país-, los niños suelen trabajar en condiciones de explotación fuera del núcleo familiar (mientras en la zona rural se asocia al trabajo en agricultura y de cercanía a la familia), se adiciona el factor de deambulación por la ciudad y problemas como la violencia y drogadicción. De todo lo anterior sobresale la indisoluble relación que debe de haber entre la lucha contra la pobreza y los derechos humanos.

1.3.1 Sobre los índices de pobreza (INEC, 2006)

Entre los indicadores más comunes para medir la pobreza se encuentra el porcentaje de hogares pobres o incidencia de la pobreza, sin embargo este índice no brinda información sobre su intensidad y severidad. Por este motivo se utiliza una familia de índices que complementan el dato de incidencia. Se trata por ejemplo de la inclusión de los conceptos de brecha y severidad.

- a. **Incidencia:** se refiere al porcentaje de hogares cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza.
- b. **Brecha:** este índice muestra la intensidad de la pobreza. En la medida que el ingreso promedio per cápita de los hogares pobres se acerca a la línea de pobreza tiende a tomar el valor de cero, es decir, nos muestra que la pobreza es menos intensa.
- c. **Severidad:** este índice evidencia las desigualdades existentes dentro del grupo de hogares pobres puesto que le da un mayor peso a los hogares más pobres. Este índice tiende a tomar el valor de cero cuando la pobreza es menos severa.

Se recomienda analizar la tendencia de estos índices a lo largo del tiempo debido a que aumentos o disminuciones en éstos, de un período a otro, pueden reflejar un empeoramiento o mejoramiento de la condición de pobreza de los hogares (más detalles en anexo 2).

1.4 Pobreza 2000-2006

Como se ha indicado con antelación, en el caso del INEC se trabaja con ingreso y los datos se clasifican por regiones de planificación y zonas (rural y urbana). A continuación se presentan algunos de los principales datos estadísticos generados por esta institución o derivados de ésta, en dos segmentos: principales características de la pobreza y consideraciones sobre la brecha de pobreza.

1.4.1 Principales características de la pobreza en Costa Rica

a. Pobreza desde una perspectiva general

Tal y como se afirma en la introducción del presente informe y como se puede observar en el cuadro y los gráficos siguientes, en lo que lleva del siglo XXI Costa Rica ha mantenido el nivel de pobreza alrededor del 20% y el de extrema pobreza entre un 5% y 6%, es decir, se ha logrado cierta estabilidad en los índices desde mediados del decenio del noventa.

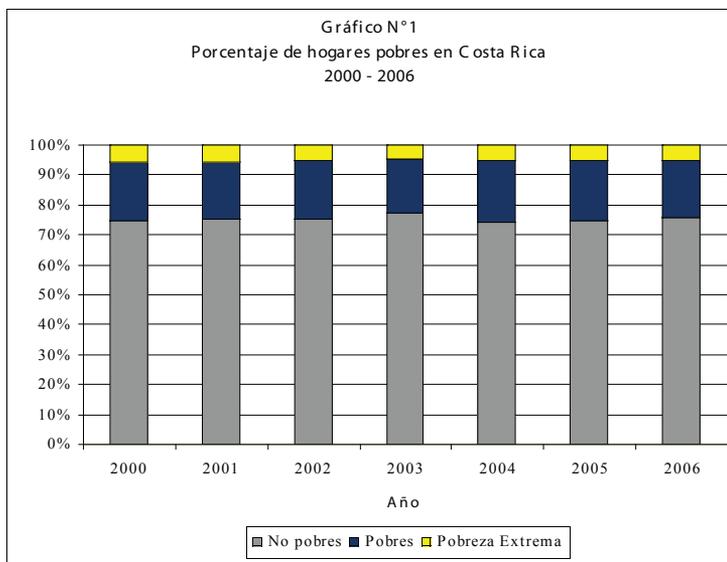
Cuadro N°2

Porcentaje de hogares pobres en Costa Rica, 2000 – 2006

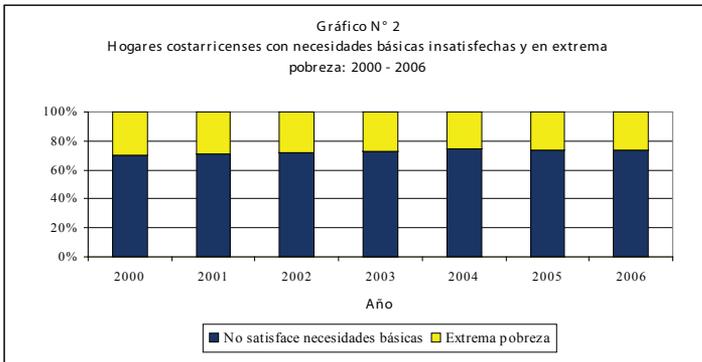
Año	No pobres	Pobres		
		Total	No satisface necesidades básicas	Extrema pobreza
2000*	79,4	20,6	14,5	6,1
2001	79,7	20,3	14,4	5,9
2002	79,4	20,6	14,9	5,7
2003	81,5	18,5	13,4	5,1
2004	78,3	21,7	16,1	5,6
2005	78,8	21,2	15,6	5,6
2006	79,8	20,2	14,9	5,3

* Datos recalculados con el Censo del 2000, no mediante la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples

Fuente: Rojas Benavides, Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.



Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.



Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.

Esos más de diez años de relativa estabilidad no deben ser vistos con conformismo y, por el contrario, deben ser considerados como un signo que llama a una necesaria reflexión crítica sobre el accionar del sector público. Lo anterior, porque si bien Costa Rica sigue siendo uno de los países con mayor inversión social en la región y además ha logrado un crecimiento relativamente constante de su economía durante un largo periodo, esos datos evidencian que la redistribución de la riqueza no ha sido efectiva. No todos tienen acceso en igualdad al crecimiento y de allí que el Estado juegue, o debería jugar, un papel fundamental mediante la inversión pública.

En ese sentido, el Programa del Estado de la Nación en Desarrollo indica que durante más de dos décadas el país ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una inversión per cápita que no recupera sus máximos históricos. Para el 2005 la ISP resultó un 48% superior a la de 1980 y un 59% mayor que la de 1990, con un crecimiento medio anual real de 1,6% entre 1980 y el 2005 y de un 3,1% a partir de 1990,

expansión que ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2005 representó el 18% del PIB y el 78% del gasto del Gobierno, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años.

Ahora bien, el crecimiento real observado en la ISP es en la actualidad insuficiente para responder al crecimiento de la población. En el 2005 la inversión social por habitante fue un 21% menor a la realizada en el ochenta. Si bien se identifican fechas con ciertos repuntes en esa inversión por persona, específicamente durante los noventas e inicios del nuevo milenio, la discordancia se torna más representativa si se tiene presente que en los últimos tres años se observa una contracción real acumulada del 6,3% en la inversión social por habitante.

“en el 2005 la ISP per cápita mostró una contracción real por tercer año consecutivo, asociada a las crecientes restricciones fiscales, que ponen en peligro la sostenibilidad financiera de esta inversión. En el último quinquenio, los recursos disponibles para financiar sanamente los gastos sociales con los ingresos tributarios se redujeron desde un 9% del PIB, hasta algo menos del 7%” (Programa del Estado de la Nación, 2006).

Además del factor inversión, el Banco Mundial adiciona diversos agentes como los causantes de esa incapacidad para reducir la pobreza durante el lapso en estudio. Según esta entidad, los elementos de mayor trascendencia son los cambios que se han producido en los patrones de crecimiento económico y en el mercado laboral.

Relacionado con el primer aspecto, se debe indicar que el ingreso per cápita del hogar ha disminuido dramáticamente ya que después que en el periodo 1989-1994 se registrara un crecimiento del 5% anual, entre el año 1994 y el 2000 el crecimiento pasa a ser de solo 1,5% y entre el 2000 y el 2004

ese porcentaje prácticamente no varía (2007, p. 36). Asimismo, el Banco señala que de acuerdo a la EHPM, los beneficios del crecimiento económico llegan cada vez menos a los pobres. La afirmación anterior se sustenta en el hecho de que entre el año 2000 y el 2004 el promedio de ingreso de los hogares en condición de pobreza decreció en un 3%, mientras que el de los no pobres aumentaba (incrementando la brecha).

Por otro lado, se han producido cambios en la oferta y demanda laboral, pasando a tener una alta demanda de trabajadores con preparación académica, en un entorno donde la repetición y deserción de segundo ciclo educativo ha aumentado (especialmente en los sectores pobres). Esa situación ha generado inequidad en salarios, aumento de trabajos informales, incremento de trabajadores ocupados tiempo parcial (especialmente en mujeres jefas de hogar) y crecimiento del desempleo entre los más pobres.

Ahora bien, retomando los datos expuestos en el cuadro N°2, se debe prestar atención al hecho que en el gobierno Pacheco de la Espriella 2002-2006, se experimenta el nivel de pobreza más bajo y el más alto de los últimos 12 años, 18,5% en el año 2003 y 21.7% en el 2004 (anexo 3). Lo más interesante del caso es que tal administración basó su campaña electoral y su trabajo gubernamental en el tema de la lucha contra la pobreza, materializado en el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Vida Nueva”.

Respecto a ese plan, conviene retomar los informes evaluativos respectivos que realiza la Contraloría General de la República de Costa Rica, ya que revelan serias inconsistencias que parecen explicar el retroceso sufrido en el combate contra la pobreza durante el 2004 y que sugieren importantes cambios a realizar en el sector social. Un primer informe emitido en la segunda mitad del año 2004 señala que la formulación del plan, así como las instancias a cargo de su ejecución y evaluación, eran deficientes. Específicamente se sostiene que:

“la política económica presentaba debilidades para contribuir a la reducción de la pobreza y el compromiso de los jefes del Gobierno con el plan no había sido amplio ni continuo [...] el Consejo Social presentaba deficiencias en la ejecución de las funciones que le fueran asignadas en el Decreto Ejecutivo No. 30493-MP-PLAN-MCAS del 21 de mayo de 2002, entre las que se destacan, la poca capacidad de coordinación de la labor de las entidades que conforman el Área Social para la aplicación de los principios propuestos por el citado Decreto [...] además de la ausencia de definición de las prioridades en la distribución de recursos a las instituciones del Área Social y de seguimiento al uso de esos recursos con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas propuestas y tomar medidas correctivas” (CGR, 2004a).

Un segundo informe cuyos resultados salen a la luz pública a fines del año 2005, muestra serias debilidades en los mecanismos y procedimientos para la evaluación y la rendición de cuentas sobre el trabajo realizado. Además, el estudio indica, entre otros aspectos, que el Gobierno durante el periodo 2002-2004 no pudo lograr uno de sus principales objetivos que era el de brindar atención integral a 50.000 familias en condición de pobreza extrema mediante paquetes especiales. Lo anterior porque no se logra concretar la coordinación necesaria entre las instituciones de bien social para asignar paquetes de bienes y servicios de acuerdo con las necesidades individualizadas de las familias.

Es así que se ha venido fallando en elementos básicos de una política pública concebida como un proceso. No se ha logrado una adecuada formulación del plan, establecimiento de coordinación entre instituciones del sector social, el seguimiento y la evaluación.

b. Pobreza según Regiones de Planificación

Al estudiar el fenómeno de la pobreza por regiones de planificación, se hace evidente que las zonas alejadas de la Región Central son las más afectadas. Específicamente, tal y como lo reflejan el cuadro y gráfico N°3, llama la atención cómo todas las regiones -menos la central- sobrepasan el promedio nacional y las zonas Brunca y Chorotega alcanzan niveles sumamente elevados. Por ejemplo, mientras que para el año 2004 el promedio de pobreza en Costa Rica era de 21.7%, en el caso de la Región Brunca se habla de un 40,4% y en la Región Chorotega de un 33.1%.

Esta relación desigual entre centro-periferia se explica en parte por la distancia entre las localidades y los centros de toma de decisión, la manera de ejecución de las políticas públicas, el tipo de actividades productivas que se desarrollan por región y la disponibilidad y uso de recursos naturales. En este último sentido, es ilustrativo el caso de la Región Brunca, donde la pobreza se explica por problemas acumulados por más de veinte años, principalmente relacionados con la salida de una gran compañía bananera en el año de 1984 y la inestabilidad de precios en los principales productos agrícolas de exportación durante los noventas, aspectos que afectan directamente el empleo y el ingreso en la región.

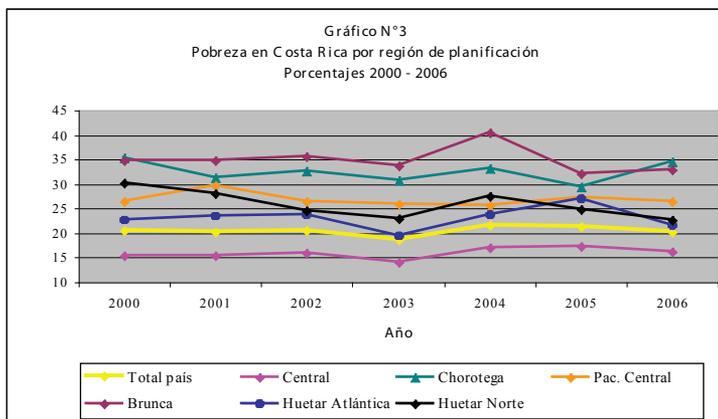
Cuadro N°3

**Pobreza en Costa Rica por zona de planificación
(Porcentajes / 2000 – 2006)**

	Total país	Central	Chorotega	Pac. Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2000*	20,6	15,4	35,3	26,5	34,9	22,7	30,3
2001	20,3	15,4	31,2	29,6	34,8	23,4	28,1
2002	20,6	15,9	32,7	26,5	35,7	23,6	24,6
2003	18,5	14,0	30,6	26,0	33,6	19,4	22,8
2004	21,7	17,1	33,1	25,6	40,4	23,6	27,4
2005	21,2	17,3	29,3	27,2	32,0	27,0	24,7
2006	20,2	16,2	34,4	26,3	32,8	21,7	22,7

* Datos recalculados con el Censo del 2000, no mediante la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.



Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.

La disparidad regional ha sido persistente en el tiempo, ya que en las estadísticas del INEC desde el año 1984 se señalan los sectores Chorotega y Brunca del país como los que presentan los índices más elevados de pobreza y pobreza extrema. No obstante, dada la distribución geográfica de la población costarricense, es de suma importancia destacar la diferencia entre la alta incidencia de pobreza en esas zonas y la concentración de pobres, es decir, la densidad de esa pobreza.

Si bien la Región Central presenta para el año 2006 los más bajos índices de pobreza del país (14%), concentra cerca del 51.36% de la población pobre del país (451.268 personas). En ese mismo sentido, reúne al 47.12% de la población que se encuentra en extrema pobreza (108.638 personas) y al 52.86% de la población nacional que no satisface sus necesidades básicas (342.629 personas). Lo anterior es un evidente resultado de la alta concentración de la población en la Región Central del país -64% del total nacional-, situación que implica que el restante 49% de población en situación de pobreza se distribuye entre el restante 46% de habitantes residentes en las otras cinco regiones.

En el caso de la Región Chorotega, pese a que ésta presenta para el año 2006 el índice de pobreza más elevado del país –con un 34.4%–, se debe destacar que por la baja población que posee respecto a la Región Central (331.612 y 2.785.606 respectivamente), reúne sólo a un 13% de los habitantes pobres del país (132.644 personas).

Lo más interesante de esta relación entre densidad de población e índices de pobreza, es que tal escenario tiene una incidencia innegable en la formulación y ejecución de políticas públicas que atienden ese fenómeno socio-económico en el nivel local. En este sentido, de acuerdo con el Estado de la Nación en Desarrollo, la Región Chorotega es la que recibe la mayor inversión social pública y la Huetar Norte la menor (2004, p. 98).

La pobreza en Costa Rica presenta también diferencias de profundidad y severidad entre regiones. En general, la brecha y la severidad tienden a ser mayores en las áreas con los niveles más altos de pobreza, de manera que la Región Chorotega y la Brunca no sólo tienen cerca del doble de la pobreza nacional, sino que la pobreza en esas regiones es más profunda, al presentar índices de brecha y severidad que doblan los nacionales (anexo 5).

Además de lo anterior, el promedio de ingresos de los jefes de familia de hogares pobres en esas zonas se encuentra muy por debajo de la línea de la pobreza y del promedio de otras regiones.

c. Pobreza por zona

Aunque no se producen variaciones tan drásticas como en el caso de las regiones, entre zonas de desarrollo también existen diferencias. Tal y como sucede en el resto de América Latina, la pobreza es menor en las zonas urbanas; sin embargo, la cantidad de hogares pobres para el 2006 en la zona rural costarricense es sólo 5% mayor a la urbana -con un 23%–,

mientras en otros países de Centroamérica el porcentaje de pobreza rural puede alcanzar 70% y hasta 80%.

En tal sentido, incluso es necesario señalar que la pobreza rural está disminuyendo, al tiempo que la urbana aumenta, con los problemas asociados a ésta (anillos de pobreza, violencia, drogadicción).

Cuadro N°4

Porcentaje de hogares pobres por zona en Costa Rica, 2000-2006

Año	Total país			Urbano			Rural		
	No pobres	Pobres	Extrema pobreza	No pobres	Pobres	Extrema pobreza	No pobres	Pobres	Extrema pobreza
2000*	79,4	20,6	6,1	82,9	17,1	4,1	74,6	25,4	8,8
2001	79,7	20,3	5,9	83,1	16,9	3,9	74,8	25,2	8,9
2002	79,4	20,6	5,7	82,7	17,3	3,5	74,6	25,4	8,8
2003	81,5	18,5	5,1	84,6	15,4	3,3	76,9	23,1	7,8
2004	78,3	21,7	5,6	81,1	18,9	4,0	74,0	26,0	8,0
2005	78,8	21,2	5,6	81,3	18,7	4,5	75,1	24,9	7,1
2006	79,8	20,2	5,3	81,7	18,3	4,3	77,0	23,0	6,8

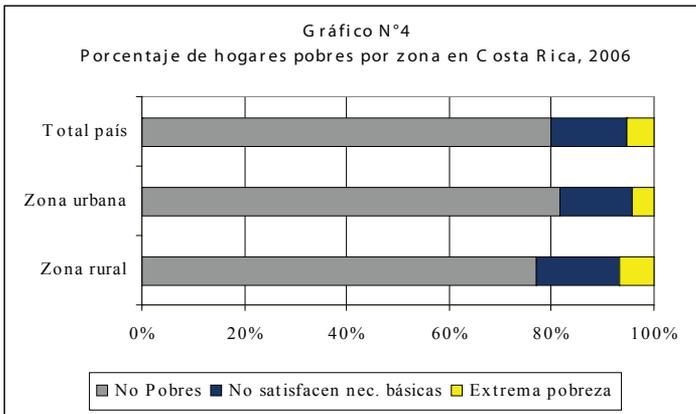
* Datos recalculados con el Censo del 2000, no mediante la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.

Cuadro N°5**Porcentaje de hogares pobres por zona en Costa Rica, 2006**

	Extrema pobreza	No satisfacen nec. básicas	No Pobres
Total país	5,3	14,9	79,8
Zona Urbana	4,3	14,0	81,7
Zona Rural	6,8	16,2	77,0

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.



Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.

Si bien la pobreza se concentra más en la zona rural -superando el promedio nacional- y, por el contrario, en la zona urbana el nivel de pobreza es inferior al nacional, los datos expuestos hasta el momento revelan que resulta más significativo para la formulación y ejecución de políticas públicas para la reducción de la pobreza, la consideración del

aumento de la pobreza urbana y las brechas existentes entre las regiones de planificación.

d. Pobreza según características de los hogares

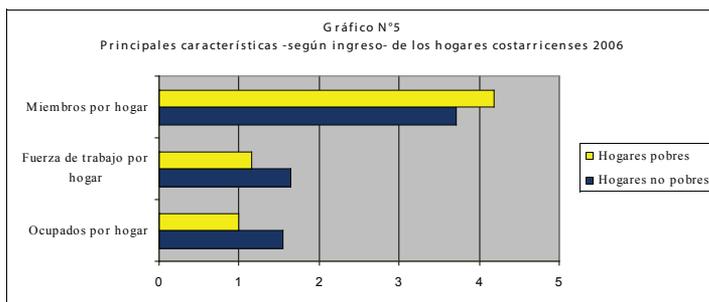
En el cuadro siguiente se proporciona información sobre características de los hogares pobres y no pobres en relación con factores relacionados con el ingreso. De ese cuadro se extraen elementos determinantes para conocer la situación de los hogares que se ubican por debajo de la línea de la pobreza en Costa Rica, ya que por ejemplo se evidencia cómo en los hogares pobres el número de miembros es mayor que en los hogares no pobres (3,59 frente a 4,18 miembros), además existe un menor número de fuerza de trabajo y trabajan menos horas. Asimismo, en los hogares pobres la dependencia demográfica y económica es casi el doble que en los no pobres y el desempleo es casi el triple.

Finalmente resulta interesante que del total de hogares registrados para el 2006, el 27,87% tiene jefaturas femeninas y, de ese porcentaje, un 36% se encuentran en situación de pobreza. En el caso de la Región Central, ese porcentaje alcanza el valor más elevado de las distintas regiones (39,40%), que representa el 6,37% del total de hogares de esa Región y un 20% del total de hogares pobres del país.

Cuadro N°6**Total de hogares a nivel nacional con ingreso conocido y principales características de los hogares – 2006**

Características de los hogares	Total	Nivel de pobreza			
		No pobres	Pobres		
			Total	Extrema pobreza	No satisfacen necesidades
Total de hogares	1 062 315	847 258	215 057	56 599	158 458
Miembros por hogar	3,71	3,59	4,18	4,15	4,19
Fuerza de trabajo por hogar	1,64	1,76	1,15	0,92	1,24
Ocupados por hogar	1,54	1,68	0,99	0,71	1,09
Porc. hogares jefatura femenina	27,87	25,76	36,17	44,10	33,34
Relac. dependencia demográfica	0,52	0,43	0,90	1,06	0,85
Relac. dependencia económica	1,27	1,04	2,62	3,51	2,38
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	44,96	45,64	40,39	34,40	41,78
Tasa de desempleo abierto	5,92	4,53	14,31	22,91	12,02
Tasa neta de participación	56,33	60,58	39,61	32,88	41,89

Fuente: INEC, 2007.



Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007

Al observar esos datos por región de planificación (anexo 4), se puede constatar cómo esos patrones se repiten con las respectivas diferencias ya destacadas por región. Así por ejemplo, en general se puede indicar que los hogares no pobres tienen menos número de miembros, mayor fuerza de trabajo, trabajan más horas, la dependencia demográfica y económica es menor, así como el nivel de desempleo abierto. No obstante, cabe destacar que en la Región Central se ubica el porcentaje más alto de desempleo abierto, sobrepasando incluso al nivel nacional por casi 3%. Si a lo anterior se le suma el ya destacado factor de concentración de la población en el área, es evidente que se hace frente a un número de desempleados significativamente mayor al del resto de regiones.

e. Pobreza según población

Después de la aprobación de la Ley de Promoción e Igualdad Social de la Mujer en el año de 1990, Costa Rica ingresó en un periodo de importantes avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres. No obstante, en la actualidad persisten problemas estructurales como la feminización de la pobreza, desfavorables condiciones de inserción laboral, la violencia contra la mujer, los rezagos institucionales y la falta de presupuesto para el sector.

Como recién se indicó, de acuerdo con los últimos datos proporcionados por el INEC, del total de hogares registrados el 27,87% poseen jefaturas femeninas y, de ese porcentaje, un 36% se encuentran en situación de pobreza. Esos porcentajes han venido aumentando desde el 2000, cuando se registraba un 23% de hogares con jefatura femenina y un 31,4% en situación de pobreza. Además, el empleo femenino por tiempos parciales ha aumentado considerablemente.

Cuadro N°7

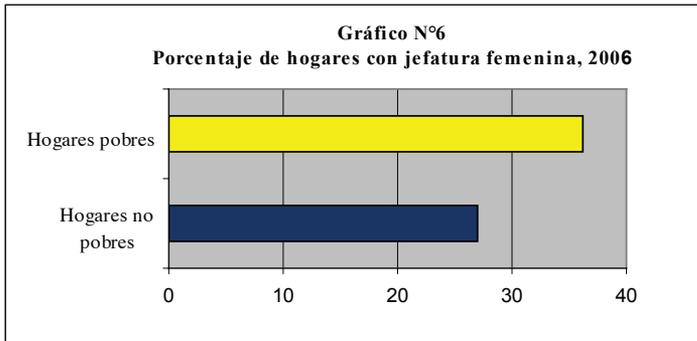
Porcentaje de hogares pobres, según sexo de la jefatura 2002-2005

Año	Hombre*	Mujer**
2000	18,4	27,7
2001	18,4	26,2
2002	19,2	24,9
2003	16,7	24,0
2004	19,6	27,7
2005	19,3	26,4

* (Total de hogares pobres con jefatura masculina /total de hogares con jefatura masculina)*100

** (Total de hogares pobres con jefatura femenina/total de hogares con jefatura femenina)*100

Fuente: INEC, 2007.



Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007

De acuerdo con el Banco Mundial, desde finales de la década del ochenta, en Costa Rica se ha producido un aumento

en la proporción de trabajadores que laboran menos del estándar semanal (40-48 horas). Específicamente se indica que el porcentaje de trabajadores a tiempo completo pasó de un 40% en 1988 a un 31% en el 2002, al tiempo que los trabajadores en tiempo parcial se incrementaron.

Este fenómeno es todavía más significativo en el caso de las mujeres pobres, donde se ha pasado de alrededor del 40% en 1987 a cerca del 65% en 1995, porcentaje que además se ha mantenido durante el último decenio. Vale la pena señalar que ningún otro sector social ha experimentado un aumento en los trabajos de tiempo parcial durante ese lapso. Ese incremento parece coincidir con el aumento de las jefaturas de hogar femeninas (en su mayoría de madres solteras) y, especialmente, de jefaturas femeninas en hogares pobres en los últimos veinte años.

En esta misma dirección, se debe prestar especial atención al hecho de que si bien el nivel de desempleo en Costa Rica no es considerado alto, es mayor entre los pobres y entre las mujeres. Mientras la tasa de desempleo en Costa Rica para el 2004 era de 6,3%, alcanzaba el 16% entre los pobres y el 9% entre las mujeres (BM, 2006).

Un análisis más actual de las brechas de género muestra pocos cambios en las tendencias que se han venido observando. En materia de empleo, en el 2005 una mejor medición del empleo femenino permitió registrar una tasa neta de participación que alcanzó un máximo histórico de 40,4%, aunque esto no necesariamente se tradujo en mejores condiciones de inserción para las mujeres. Así lo evidencia su tasa de subutilización total (que fue 6,5 puntos mayor que la de los hombres) y la diferencia en salarios. Esto, a su vez se explica por el mayor impacto del desempleo abierto femenino, que ascendió a un 9,6% en el 2005 y el subempleo visible, que se ubicó en 7,5%. En una serie de indicadores clave, las brechas entre hombres y mujeres se mantienen y en algunos casos, lejos de disminuir, aumentan (Programa del Estado de la Nación, 2006).

Cuadro N°8

Ingreso promedio de la ocupación principal del hogar según sexo, año 2006

	Total país	Zona Urbana	Zona Rural
Hombres	221.583	260.617	167.918
Mujeres	170.336	189.548	126.994
Total	203.201	232.119	156.060

Fuente: INEC.

- Nicaragüenses

Contrario a lo que sugiere la creencia popular, los hogares de inmigrantes nicaragüenses muestran niveles de pobreza ligeramente mayores a los costarricenses y no hay diferencia entre esos hogares en el caso de pobreza extrema. En tal sentido, el Banco Mundial -basado en datos estadísticos del censo del año 2000 del INEC-, asegura que los hogares de migrantes nicaragüenses no impactan en los rangos de pobreza nacional. Aseguran que simulaciones realizadas excluyendo a estos hogares de la EHPM cambia el índice de pobreza en menos de un punto porcentual (2006, p.14-15).

- Indígenas

En Costa Rica existen ocho grupos indígenas (Cabecar, Bribrí, Ngobe, Térraba, Brunca, Huetar, Malekus y Chorotegas) y se identifican 24 territorios indígenas¹¹. De acuerdo al censo del año 2000, los indígenas costarricenses

11 Los Territorios Indígenas de Costa Rica han sido establecidos a través de Decretos Ejecutivos, en los cuales, por medio de coordenadas geográficas, se establecen los puntos que demarcan las fronteras de estas Reservas o Territorios Indígenas. En este sentido, entre 1976 y 1977 se emiten disposiciones que hacen referencia a todos los actuales territorios. Posteriormente, la Ley Indígena, en su artículo 1, le otorga rango de ley tanto a los decretos emitidos como a los promulgados al respecto posteriormente

representan el 1.7% de la población nacional¹², con alrededor de 63.876 individuos, de los cuales un 42.3% vive en territorios indígenas, 18.2% cerca de esas zonas y 39.5% en el resto del país.

La pobreza de este grupo está más extendida que en el resto de la población ya que cerca del 77% de los indígenas tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (educación, vivienda, seguro social, trabajo). Conviene destacar que el lugar de residencia parece tener mayor importancia en la determinación de la probabilidad de ser pobre, es decir que, aquellos indígenas que residen fuera de los territorios presentan menor incidencia de pobreza y los no indígenas residentes en esos territorios poseen mayores índices de pobreza que los que habitan fuera (BM, 2006).

- Afrocostarricenses

De acuerdo al censo nacional del año 2000, se identifican 72,784 afro-costarricenses, que representan un 2.1% de la población, de los cuales el 74% reside en la provincia de Limón, 14% en San José, y el restante 12% en el resto del país. Esta población presenta indicadores sociales iguales o mejores que el promedio nacional. La Dra. Lara Elizabeth Putnam, en el simposio: “Costa Rica a la luz del Censo del 2000”, señala que:

“En todas las categorías que evaluamos, la situación de los afrocostarricenses es marcadamente superior al perfil general de la provincia de Limón (donde residen el 74% de ellos, según los datos censales) Más bien se acerca a —y en algunos casos sobrepasa— los niveles alcanzados por la población costarricense como un todo. Esto ha ocurrido a pesar de que el nivel de

12 Es importante aclarar que de los 63 876 indígenas que habitan en el país, el 18% se declararon nacidos en el extranjero, provenientes de Nicaragua y Panamá, principalmente, lo cual nos indica que los indígenas costarricenses representan el 1,3% de la población total.

desempleo abierto entre los hombres afrocostarricenses es notablemente mayor que el de sus coetarios no afro. El perfil, pues, es de una colectividad que ha sabido aprovechar las oportunidades que han brindado la emigración y la educación para lograr un alcance socioeconómico y académico notable” (2002, p. 1).

1.4.2 Brecha de pobreza¹³

Recordando al índice de brecha como aquel que permite saber cuánto deben incrementar su ingreso los pobres para que dejar de serlo, en los cuadros 9 y 10, se puede apreciar la evolución de dicho índice entre el año 2000 y el 2006.

Cuadro N°9

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2000

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)*	Valor de Brecha (dólares)**
TOTAL PAÍS	3 803 640	20,6	7,5	7 814,5	25,37
Central	2 440 489	15,4	5,1	7 108,1	23,08
Chorotega	301 858	35,3	14,9	9 059,8	29,42
Pacífico Central	201 227	26,5	10,4	8 423,5	27,35
Brunca	299 308	34,9	14,7	9 040,6	29,36
Huetar Atlántica	359 114	22,7	8,2	7 753,4	25,18
Huetar Norte	201 644	30,3	11,8	8 358,7	27,14

* Mediante despeje de la fórmula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

**Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año 2000 = 307,92 colones por dólar

13 Los datos aportados son para el total de pobres (pobreza extrema y no satisfacción de necesidades básicas).

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Cuadro N°10

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2006

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)*	Valor de Brecha (dólares)**
TOTAL PAÍS	4 349 405	20,2	7,1	14 814,3	29,10
Central	2 785 606	16,2	5,4	14 049,2	27,59
Chorotega	331 612	34,4	14,1	17 275,6	33,93
Pacífico Central	228 538	26,3	8,8	14 102,6	27,70
Brunca	328 849	32,8	12,3	15 805,4	31,04
Huetar Atlántica	437 955	21,7	7,7	14 955,6	29,37
Huetar Norte	236 845	22,7	7,9	14 668,1	28,81

* Por despeje de la formula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

** Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año 2006= 509,05 colones por dólar

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Así como la incidencia de pobreza ha disminuido ligeramente en el periodo, lo ha hecho la brecha nacional y regional (solamente en el caso de la Región Central se identifica un leve aumento). En términos monetarios, prácticamente se ha duplicado el valor de la brecha en colones, situación que si bien parece natural, su reducción quizá representa actualmente un esfuerzo mayor por aspectos como los ya indicados de disminución del ingreso en los hogares pobres, aumento de trabajos de tiempo parcial, etc.

De acuerdo con datos de la EHPM, en 1988 el 10% de los hogares más ricos (de acuerdo con su ingreso per cápita) tenía 12,4 veces el ingreso del 10% de los más pobres; mientras que para el 2004, esta relación aumentó a 28,4. Entre 1988 y el 2004, el aumento de la brecha de ingresos entre pobres y ricos se expresa por el deterioro que experimentaron los pobres, pues la tasa promedio de crecimiento de sus ingresos sufrió una caída de casi un 1% real por año, mientras que la de los ricos tuvo un incremento de poco más de 3% anual en el mismo período.

De acuerdo con el Estado de la Nación -basado en la Encuesta de Ingresos y Gastos del INEC-, para ese mismo periodo el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en la distribución del ingreso)¹⁴ pasó de 0,358 a 0,419, lo cual significa que Costa Rica pasó de tener niveles de desigualdad semejantes a los de naciones europeas, a niveles más cercanos a los de otros países latinoamericanos. Las mediciones de corto plazo realizadas por medio de la Encuesta de Hogares, si bien presentan oscilaciones de un año a otro, reafirman esta tendencia de largo plazo y ofrecen evidencia de un empobrecimiento de las capas medias de ingreso.

Como se observa en el cuadro siguiente, la desigualdad presenta particularidades por zona y región. Es evidente que la desigualdad es mayor en la zona urbana y las regiones más pobres, Chorotega y Brunca, donde se presentan niveles muy elevados, incluso en la mayoría del periodo son superiores al promedio nacional.

14 En el coeficiente de Gini, el 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno).

Cuadro N°11

Coeficiente de Gini a nivel nacional, regional y por zona, 2000 – 2006

Año	Total País	Zona		Región					
		Urbano	Rural	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2000	0,41300	0,39063	0,37809	0,396534	0,454350	0,391356	0,397765	0,343837	0,408794
2001	0,43420	0,41062	0,40944	0,417068	0,432339	0,430960	0,430046	0,345031	0,442652
2002	0,43200	0,40483	0,41615	0,414849	0,489059	0,413932	0,437022	0,318755	0,436779
2003	0,42660	0,40146	0,40347	0,409266	0,448366	0,382746	0,427337	0,334894	0,429883
2004	0,41951	0,39761	0,39314	0,409016	0,409114	0,362767	0,421359	0,312867	0,433675
2005	0,40789	0,38347	0,38620	0,394433	0,396353	0,401105	0,402134	0,335561	0,375089
2006	0,42182	0,40447	0,39463	0,413858	0,434305	0,378354	0,431912	0,320058	0,385683

Fuente: INEC, 2007

Durante el periodo 2000-2006, la medición de la desigualdad con este instrumento muestra una mejora de la equidad en ciertos años (vg. 2005 con un 0,407), situación que lejos de ser una buena noticia expresa una realidad preocupante que tiene que ver con el hecho que el deterioro general de ingresos en el país está alcanzando a los sectores profesionales medios, de tal forma que las brechas se están cerrando porque los ingresos de estos grupos tienden a decaer y a aproximarse a los rangos más bajos.

De acuerdo con todo lo señalado hasta el momento, el Estado enfrenta serias dificultades para cerrar las brechas que se han venido acumulando especialmente entre regiones y entre los géneros.

Los resultados desfavorables en materia de equidad y en la pobreza (dada la incapacidad de reducción en relación con el crecimiento económico experimentado), no llegan a tener un impacto social más negativo debido a que el país continúa apoyándose sobre un umbral de alto desarrollo humano, que hace más fácil mantener tendencias o al menos enmendar retrocesos. Es decir, que la situación sigue siendo -al menos en apariencia positiva- por el estrecho ligamen

entre reducción de la pobreza y garantía de derechos sociales, económicos, políticos y culturales trascendentales (situación que se evidencia en mediciones como la de desarrollo humano realizada por las Naciones Unidas, que se expone a continuación).

2. Desarrollo humano en Costa Rica

Las mediciones sobre el desarrollo humano en Costa Rica son realizadas fundamentalmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual -de manera directa o en asocio con investigadores e instituciones nacionales- se encarga de revelar datos necesarios para conocer el nivel de desarrollo nacional desde una perspectiva social y, en tal sentido, marcar la senda para futuras políticas públicas basadas en la consideración del ser humano como centro del tan anhelado progreso. Dentro de las principales iniciativas a destacar en este sentido se encuentra la formulación de informes mundiales y cuadernos de desarrollo humano.

2.1 Informe Mundial de Desarrollo Humano

“El objetivo básico del desarrollo [...] es el de crear un entorno de posibilidades en el que las personas puedan tener una vida larga, saludable y creativa” (PNUD, 2006, p. 263).

Partiendo de esa premisa y procurando superar las visiones que equiparan el bienestar humano con la riqueza material¹⁵, el PNUD se ha abocado a la tarea de crear mediciones que evidencien el estado real del ser humano en las distintas latitudes mundiales. Se pone énfasis en las brechas de

15 En las últimas décadas se ha producido un gran aumento de la riqueza material y la prosperidad en el mundo. Sin embargo, este aumento ha sido muy desigual y un inmenso número de personas no ha participado de él.

bienestar y oportunidad existentes, al tiempo que se proponen soluciones o alternativas a ciertas situaciones identificadas.

A continuación se describen las cinco modalidades de medición que se utilizan en el informe de desarrollo humano, dónde se refleja cómo el PNUD define esta amplia visión de bienestar humano, que considera además del ingreso, variables como salud y educación.

2.1.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide el promedio de los logros sociales y económicos de un país, mediante tres dimensiones básicas:

- Una vida larga y saludable: medida por la expectativa de vida al nacer.
- El conocimiento: medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias.
- Un nivel de vida digno: medido por el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses.

De acuerdo con lo anterior, antes de calcular el IDH, es necesario crear un índice para cada una de estas dimensiones. Para calcular estos índices (esperanza de vida, educación y PIB), se eligen los valores mínimos y máximos (límites) para cada uno de los indicadores básicos. El desempeño en cada dimensión se expresa como un valor entre 0 y 1 tras aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de dimensión} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Cuadro N°12**Límites para calcular el índice de desarrollo humano**

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
PIB per cápita (PPA US\$)	40.000	100

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2006*. Capítulo de cálculo de indicadores. Naciones Unidas. 2006. p.394

2.1.2 Índice de Pobreza Humana (IPH-1)

Mientras que el IDH mide el promedio de logro, el IPH-1 mide las privaciones en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano reflejadas en el IDH:

- Una vida larga y saludable: vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida por la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 40 años.
- Conocimiento: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida por la tasa de analfabetismo en adultos.
- Un nivel de vida digno: falta de acceso a las provisiones económicas generales, medida por el promedio no ponderado de dos indicadores, el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con un peso inferior al normal.

Calcular el IPH-1 es más sencillo que calcular el IDH ya que los indicadores utilizados para medir las privaciones ya están normalizados entre 0 y 100 (porque se expresan en porcentajes), por lo que no es necesario crear índices de dimensión como en el caso del IDH.

2.1.3 Índice de Pobreza Humana (IPH-2)

El IPH-2 mide las privaciones en las mismas dimensiones que el IPH-1 y, además, recoge la exclusión social. Indica las privaciones en cuatro dimensiones:

- Una vida larga y saludable: vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida por la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 60 años.
- Conocimiento: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida por el porcentaje de adultos (comprendidos entre 16 y 65 años) carentes de habilidades de alfabetización funcionales.
- Un nivel de vida digno: medido por el porcentaje de personas que viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza (50% de la mediana de los ingresos familiares ajustados disponibles).
- Exclusión social: medida por la tasa de desempleo a largo plazo (12 meses o más).

2.1.4 Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)

El IDG ajusta el promedio de logro para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en las mismas dimensiones del IDH. El cálculo del IDG se realiza en tres etapas, que consisten en la aplicación de una serie de fórmulas, cuyo resultado revela que al 2006 los índices son los siguientes.

Cuadro N°13**Límites para calcular el índice de desarrollo humano relativo al género – 2006**

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida de las mujeres al nacer (años)	87,5	27,5
Esperanza de vida de los hombres al nacer (años)	82,5	22,5
Tasa de alfabetización adultos (%)	100	0
Tasa bruta combinada de matriculación (%)	100	0
PIB per cápita (PPA US\$)	40.000	100

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2006*. Capítulo de cálculo de indicadores. Naciones Unidas. 2006. p.394

2.1.5 Índice de Potenciación de Género (IPG)

El IDG ajusta el promedio del IDH para relejar las desigualdades entre hombres y mujeres en las mismas dimensiones del IDH.

2.2 Principales índices para Costa Rica – 2006

De acuerdo con las mediciones realizadas por el PNUD para el año 2004, Costa Rica se ubica en el lugar 48 de acuerdo a su IDH, de manera que se encuentra clasificado como un país con desarrollo humano alto (esa categoría contempla del país 1 al 63 de un total de 177 valorados). De acuerdo con la metodología descrita en el apartado anterior para el cálculo de este índice (promedio de logros sociales evaluados de acuerdo con límites por categoría), Costa Rica se merece este lugar porque registra un promedio de 0.841 de IDH, reflejo de una esperanza de vida al nacer de 78,3 años (promedio similar al de los Países Bajos y Reino Unido), una tasa de alfabetización

de adultos de un 94,9%, con una tasa bruta combinada de matriculación de 72% y con in PIB per cápita de US\$9.481.

En cuanto al IPH-1, Costa Rica ocupa el puesto 4 de 102 países en desarrollo que fueron evaluados. En el cuadro sobre IDG para los países en desarrollo, Costa Rica se encuentra igualmente ubicado en el desarrollo humano alto, en el puesto 14 de 26 que comprende esa categoría. En el caso del IDG para la totalidad de países, Costa Rica se ubica en el puesto 42 de 136 países evaluados (PNUD, 2006, pp. 283-391).

2.3 Cuadernos de Desarrollo Humano o Informes Nacionales de Desarrollo Humano

“A pesar de la larga tradición de Costa Rica en materia de políticas de desarrollo humano, y de la adhesión generalizada que atrae el concepto en el país, no existe en nuestro país al día de hoy ningún mecanismo que de manera sistemática estimule, vincule y facilite iniciativas e investigaciones en materia de desarrollo humano. Los abundantes esfuerzos existentes, permanecen, en general, desvinculados, lo que reduce significativamente su divulgación y, finalmente, su impacto en las políticas públicas del país” (PNUD, 2007).

Atendiendo tal realidad, el impulso al Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) en Costa Rica resulta un paso fundamental, al ser considerado como un esfuerzo conjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Red Nacional de Desarrollo Humano¹⁶, para la producción y

16 La RNDH aspira a incluir un elevado número de individuos y organizaciones vinculados en forma directa en sus actividades al estudio y la promoción del desarrollo humano. Los miembros incluirán tanto expertos y académicos, como jefes de entidades gubernamentales relevantes, empresarios, representantes de organizaciones de la sociedad civil y personalidades de reconocido prestigio en la vida nacional, que hayan mostrado un público interés en la temática del desarrollo humano. Adicionalmente, la red procurará impulsar discusiones en las que se involucre la ciudadanía en general.

divulgación de reportes multidisciplinarios y rigurosos sobre un tema o conjunto de temas prioritarios para el desarrollo costarricense -enfocados desde la perspectiva del desarrollo humano-. Asimismo, pretende impulsar la constitución de una red multidisciplinaria y multisectorial de conocimiento y abogacía en materia de desarrollo humano en Costa Rica.

Este esfuerzo –que inicia en el 2004- se compone de una serie de estudios temáticos y consideraciones propositivas ante los diagnósticos generales que existen en el país en materia de desarrollo humano. Lo anterior se sustenta en un proceso participativo de discusión, que además garantiza la independencia editorial de sus redactores.

Entre los reportes más recientes que se han producido y divulgado bajo la modalidad de informes nacionales se encuentra el denominado:

- “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el Temor”, en el que se aborda el tema de la inseguridad ciudadana.

Mientras en el área de cuadernos sobre desarrollo, se pueden destacar los siguientes reportes:

- “(In)seguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación
- “Seguridad ciudadana de las mujeres y desarrollo humano”
- “Medios de comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica”
- “Índice de Desarrollo Humano Cantonal”

Dado el objeto del presente estudio, resulta relevante destacar los resultados que se recopilan en el segundo estudio acotado, ya que en este se clasifican los 81 cantones costarricenses de acuerdo a su índice de desarrollo humano. Esta radiografía de la realidad poblacional es de indudable

utilidad para identificar aquellas zonas que deberían ser foco de atención estatal o privada con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Como se señala en el cuadro siguiente y como también se refleja en los datos del INEC y el SIPO, las mejores condiciones se concentran en la Región Central, mientras cantones de la Región Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica y Pacífico Central concentran los peores índices. No obstante, se debe rescatar que mediante este estudio se rescata que la relación de pobreza presenta importantes matices, porque si bien para el 2001 y 2006 en la provincia de San José se sitúa el cantón con mayor índice de Desarrollo (Escazú), también se ubica el de menor índice (Tarrazú y León Cortés respectivamente). Para mayor detalle ver anexo 14.

3. Objetivos de desarrollo del Milenio

De acuerdo con datos del Banco Mundial, de las Naciones Unidas y el Consejo de Gobierno costarricense, el desempeño en materia social del país es satisfactorio y, en general, las proyecciones sobre el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 son positivas. Como se evidencia en la tabla siguiente, para el Banco Mundial (2004) algunas de las metas fundamentales ya han sido alcanzadas y otras, es muy probable se lleguen a concretar.

Tabla N°2

Avance y perspectivas de alcance de los principales
Objetivos de Desarrollo del Milenio, Costa Rica*

<i>Objetivos del Milenio (ODM) 1990-2015</i>	<i>Estatus actual</i>	<i>Punto partida</i>	<i>Últimas estimaciones**</i>	2015	
				<i>ODM - metas</i>	<i>Posibilidad de alcance</i>
Pobreza y Hambre *Reducir extrema pobreza a la mitad * Reducir malnutrición a la mitad	*La extrema pobreza se reduce de 11.7% en 1991 a 5.1 % en 2003.	6.0% en 1985	5.1% (2003)	5.9%	Alcanzado
	* La desnutrición en niños menores de cinco años se disminuye de 6.0% en 1985 a 4.7% in 1996.	4.7% en 1996.	4.7% (1996)	3.0%	Probable
Alcanzar universalización de la educación primaria *Aumentar la matrícula en 100%	La matrícula neta ha pasado de 86% en 1990 a 91% en el 2001.	86.3%	91.0% (2001)	100%	Probable
Promoción de la equidad de género *Aumentar al 100% el porcentaje hombre/mujer en primaria y secundaria	* No existe diferencia significativa de genero en la educación	95.8%	100.0% (2001)	100%	Alcanzado
Reducir Mortalidad Infantil *Reducir tasa en niños menores de cinco años en 2/3	* La tasa de mortalidad infantil cae de 17 a 11 por cada 1,000 niños, entre 1990 y 2001.	17	11 (2001)	6	Probable

Reducción de la pobreza en Centroamérica

Mejorar salud materna *Reducir la tasa de mortalidad materna (por cada 100mil nacimientos vivos) en 3/4	* Costa Rica se posiciona consistentemente entre los 40 países del mundo con mejor desempeño en los sistemas de salud y mortalidad materna. La mortalidad materna fue de 35 por cada 100mil en 1995.	35 (1995)	--	9	--
Combate del VIH/ Sida y otras enfermedades *Debe reducirse en la mitad la incidencia del Sida e iniciar su reversión		--	Hombres: 0.6 (2001) Mujeres: 0.3 (2001)	--	--
Sostenibilidad ambiental *Disminuir a la mitad la población sin acceso a agua potable *Detener la degradación forestal	* El acceso a agua potable en el 2001 era de 95%, cifra mayor al promedio latinoamericano (86%) * La tasa de deforestación anual entre 1997 y 2000 fue de 0.06%, mientras entre 1987 y 1997 era de 0.24%	-- 41.6%	95% (2001) 45.4% (2000)	98% 41.6%	Probable Sobrepasado

* Los datos utilizados por el BM provienen de: World Development Indicators 2002; Social Spending and the Poor Report (World Bank 2002) and INEC; Sanchez, Arturo, et al. 2002. Estudio de cobertura forestal de Costa Rica para el año 2000.

** Las estimaciones toman fundamentalmente el año 1990, salvo que se indique otra fecha (sujeto a disponibilidad).

Fuente: Banco Mundial (BM). Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a country partnership strategy for the Republic of Costa Rica, Washington DC: BM. 2004. P.3 (traducción personal).

En un análisis más exhaustivo, específicamente en el primer informe sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio realizado por el Consejo de Gobierno, se afirma que la mortalidad materna es la única meta que muestra rezago (2004, p.128 y 129). En el análisis se coincide en la evaluación del BM en el sentido de que las metas restantes han sido alcanzadas o cuentan con evaluación satisfactoria sobre su avance. Lo anterior pese a que los Objetivos del Milenio se incorporan de manera formal en los planes anuales operativos y en la planificación nacional hasta hace pocos años, situación que refleja la fortaleza del sistema democrático nacional y, específicamente, su visión de desarrollo social.

De acuerdo con el BM, el nivel de gasto social y el hecho de contar con programas bien diseñados y dirigidos, ayudan a que Costa Rica cuente con posibilidad de alcanzar la mayoría de las metas planteadas para el 2015. No obstante, se recuerda que para lo anterior, se debe mantener y fortalecer el sistema social y sigue siendo fundamental mejorar los recursos del sector y la administración de éste (la ajustada situación fiscal deja poco espacio para aumentar la inversión social).

III. Estrategias, planes y políticas para la reducción de la pobreza

“un mayor gasto público no siempre es la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor” (BM citado por: Artigas, 2003, p.12).

1. Consideraciones conceptuales

Para hacer una correcta referencia a estrategias, planes o políticas públicas para la reducción de la pobreza, es necesario

recordar al menos de manera general que una política pública es:

“Una determinada acción que el gobierno o Estado realiza en un determinado periodo de tiempo con el objeto de resolver situaciones problemáticas del sector público, este es un proceso en el que además se involucran agentes económicos o sociales tales como el sector privado, la sociedad civil, organizaciones internacionales, etc.” (Subirats, 1994, p. 19)¹⁷.

Dicha acción implica cinco fases:

1. Diagnóstico: responde a cuál es el problema y qué sucedería si no se actúa.
2. Formulación: determina cuáles son los objetivos y las herramientas para afrontar el problema público identificado. Considera opciones y efectos.
3. Decisión: tiene que ver con la viabilidad o trámite político.
4. Implementación: puesta en práctica e información generada en el proceso.
5. Evaluación: tiene que ver con la definición de éxito y por tanto involucra estándares de evaluación, consecuencias e impacto (Starling, 1998, p. 10).

En el caso de las políticas sociales, un objetivo básico es el de afrontar el problema público de la pobreza. Lo anterior de dos maneras: a.) permitiendo que los miembros de las familias más pobres accedan a los programas universales de formación de capacidades como son la educación básica y la protección de la salud y, en segundo lugar, b.) aplicando políticas selectivas para compensar las desventajas que enfrentan estos grupos y en esa medida posibilitar un aprovechamiento de las políticas universales en igualdad de condiciones.

17 El subrayado no es del original.

De acuerdo a Tejos et al. (2006), los programas en que se desagrega el gasto social público pueden verse en función de su criterio de diseño o asignación, resultando cuatro grupos clasificatorios:

- Los programas universales: refieren a políticas sociales donde su criterio de acceso es la ciudadanía ampliada, esto es, se tiene derecho a ellos con la simple pertenencia o residencia en el país (vg. programas de educación general o básica, los programas de atención primaria y curativa de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales).
- Los programas restringidos: éstos generan cierta exclusión porque refieren a programas en principio universales pero para acceder a ellos se requiere contar con un conjunto de requisitos previos, entre los que destaca incluso el pago directo. Aquí se incorpora la educación superior, la formación profesional, la regulación del trabajo y los programas culturales y recreativos.
- Las políticas contributivas: cuyo acceso depende de haber contribuido al proyecto por un largo tiempo (pensiones contributivas).
- Las políticas selectivas: estos programas están dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad o necesidad, principalmente aunque no exclusivamente, su situación de pobreza. Aquí se incluyen los programas que buscan incentivar el acceso y permanencia en la educación básica, los programas de nutrición y cuidado de niños, las pensiones no contributivas, los programas de apoyo a grupos vulnerables y los de dotación de vivienda.

De acuerdo con todo lo descrito, las políticas de reducción de la pobreza aquí consideradas son las que se direccionan precisamente a las poblaciones vulnerables, en procura de reducir brechas; de lograr la igualdad.

2. El papel de lo internacional en la política social costarricense

Como se expone a continuación, el papel de organismos internacionales (organismos de integración y multilaterales para el desarrollo) en la elaboración y ejecución de políticas para la reducción de la pobreza en los últimos años (2000-2007) ha sido reducido. Tal situación encuentra asidero al menos en cuatro situaciones particulares del país que se procede a describir.

a. Falta de claridad en la concepción de desarrollo social regional

No se identifican lineamientos que permitan delimitar qué se concibe a nivel regional como la política social a perseguir en el área.

b. Organismos internacionales

En el caso de organismos regionales de integración, se debe recordar que Costa Rica tradicionalmente se ha mantenido un tanto al margen de tales procesos, entre otras razones, por su relativa ventaja en diversos indicadores económicos, políticos y sociales. Incluso en la actualidad es el único país del área que no forma parte del Parlamento Centroamericano.

En esta misma línea, de acuerdo con Trejos (2007, entrevista), cuando los organismos regionales inician el impulso de políticas sociales –desde la década del ochenta e inicios del noventa-¹⁸, el país ya contaba con gran camino avanzado y por ello el país ha experimentado una influencia menor de tales iniciativas. Así por ejemplo, resulta representativo señalar que desde la década del cincuenta ya

18 Si bien las iniciativas de integración económica datan del decenio del setenta, las consideraciones sociales son bastante más tardías. Asimismo, los organismos para el desarrollo cobran protagonismo en los ochentas, a raíz de las crisis económicas internacionales.

se aplicaban en Costa Rica políticas selectivas como las de los comedores estudiantiles; desde inicios de los setentas se crean instancias específicas para el combate de la pobreza -caso del IMAS- y en esa misma década se crea un fondo exclusivo para el financiamiento del sector -FODESAF-, entre otras acciones.

Si bien Costa Rica en la actualidad participa de distintas actividades del Sistema de Integración Centroamericana, fundamentalmente lo que hace es compartir experiencias exitosas, es decir, se acompaña en el proceso social de las otras naciones.

Por otro lado, cuando se habla del papel de organismos multilaterales para el desarrollo (vg. BID y BM), es evidente que las iniciativas con el país son relativamente pocas y enfrentan importantes obstáculos -que se exponen más adelante- y, sobre todo, obedecen a los lineamientos de política social nacional, no a una visión centroamericana.

c. Indicadores socio-económicos

Quizá uno de los factores más determinantes en la actualidad es el hecho que el país se clasifica como una nación de renta media, situación que lo convierte en un receptor no prioritario de la cooperación internacional no reembolsable (MIDEPLAN, 2007b). Aunado a lo anterior, específicamente en el campo social, el país posee uno de los índices de desarrollo humano más elevados de Latinoamérica, condición que tampoco representa un incentivo para la ayuda internacional.

Tal situación ha incidido en la estrategia de los Ministerios de Planificación y Relaciones Exteriores para la atracción de cooperación, ya que considerándola necesaria han debido optar por incentivar cooperaciones técnicas y, especialmente, impulsar el modelo de la triangulación. Esta última se fundamenta en los buenos resultados alcanzados en el país en ciertas áreas para buscar socios externos

-agencias de cooperación bilaterales o multilaterales- que aporten financiamiento para la ejecución de actividades con instituciones nacionales que han demostrado excelencia en áreas que se promueven en países de similar o menor desarrollo, es decir, para poder compartir buenas prácticas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2003).

d. Falta de cartera de demandas

Llama la atención que previo al gobierno actual no se identifica una priorización de demandas por sector que permita a los organismos regionales reconocer puntos álgidos del ordenamiento nacional que requieren atención. Lo anterior no implica hacer solamente un listado, sino justificar lo imperativo de la cooperación.

Entrando propiamente a las iniciativas regionales implementadas en el periodo en estudio, a grandes rasgos se pueden señalar dos modalidades en tal sentido. En primer lugar, se observan casos en que se procura la incorporación de principios básicos para la lucha contra la pobreza y la defensa de derechos humanos dentro de planes de desarrollo nacional y en los planes anuales operativos de instituciones públicas y, en segunda instancia, se identifica propiamente cooperación multilateral para la realización de diagnósticos y/o implementación de proyectos (predominando los primeros).

De acuerdo con el Ministerio de Planificación y Política Económica y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, las organizaciones regionales con las que el país mantiene relación son: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y Plan Puebla Panamá (PPP).

En el SIECA Y SICA no se identifican medidas específicas para el combate de la pobreza. Se encuentra que el país participa en reuniones, cumbres, foros o, en general, actividades más de tipo discursivo, que no han culminado en políticas, estrategias o programas. En el caso del PPP se afirma que se encuentran en etapa de formulación de proyectos de índole social, pero no hay nada concreto.

En el caso del BCIE, mediante la revisión de las memorias anuales del banco desde el año 2002 hasta el 2005, es evidente que Costa Rica es el país de la región que recibe mayor cantidad de fondos vía préstamo, pero ese capital se destina fundamentalmente a infraestructura y producción, en su mayoría totalmente nacionales. Para el ejercicio económico del 2004 se financian varias acciones infraestructurales de carácter regional.

Solamente se identifican políticas con apoyo del BM, el BID y el PNUD; que se exponen a continuación.

3. Políticas sociales derivadas de iniciativas regionales

3.1 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID es el organismo regional cuyas iniciativas están más claras y permiten identificar fortalezas y debilidades en la ejecución de estas.

3.1.1 Estrategia del BID 2003-2006

Del diálogo entre las autoridades del BID, el gobierno Pacheco de la Espriella y representantes de la sociedad civil, resulta la estrategia para ese periodo administrativo.

“Se discutió el diagnóstico, asegurando que éste sea compartido por las autoridades, y se señalaron las

acciones prioritarias en las cuales intervendría el Banco, dado sus ventajas comparativas. Posteriormente, en noviembre de 2002 el Gobierno publicó su Plan Nacional de Desarrollo, que resultó consistente con las prioridades discutidas previamente” (BID, 2003).

El mayor desafío que se identificó en ese momento para Costa Rica era el de cumplir con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, que era precisamente la reducción de la pobreza. En el diálogo con el Banco, las autoridades enfatizaron que esa meta sería alcanzada a través de la aceleración del crecimiento económico nacional, impulsado por mejoras en la competitividad productiva.

El objetivo de la Estrategia del Banco con Costa Rica (EBCR) para el periodo era apoyar al Gobierno en esa aceleración del crecimiento económico, ya que coincidieron en que ésta era la vía para que el país continuara avanzando en la reducción de la pobreza. A fin de dar respuesta a los desafíos del país y atender a las prioridades del Gobierno, la estrategia se focaliza en dos áreas:

- **Área Estratégica I -Consolidación de la estabilidad macroeconómica:** apoya los esfuerzos del Gobierno para lograr una reforma fiscal. También contempla la contribución al aumento de la eficiencia en la gestión financiera gubernamental en el marco de un proceso presupuestario que promueva la asignación de recursos según resultados y la consolidación del sistema de evaluación por desempeño.
- **Área Estratégica II - Acelerar el desarrollo productivo en el contexto de una mayor integración en la economía mundial:** considera que la sostenibilidad del patrón de crecimiento del país está vinculada a la aceleración del desarrollo productivo para aumentar la competitividad en la producción de bienes y servicios y al desarrollo de encadenamientos entre empresas de exportación y las demás actividades.

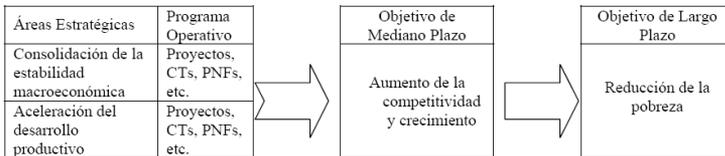
Las mejoras en la competitividad que apoyaba la estrategia se articulan en dos ejes:

a. Entorno propicio al crecimiento: respaldo al fortalecimiento de las instituciones que apoyan los procesos de apertura comercial, la modernización de la gestión financiera pública y el marco institucional que ampara los sectores de infraestructura, sector financiero y la provisión de servicios básicos.

b. Apoyo al desarrollo de la inversión productiva: procurar la reducción de los costos logísticos y financieros de hacer negocios en el país.

Diagrama N°1

Objetivos y áreas estratégicas del BID en Costa Rica 2003-2006



Nota: CT – cooperación técnica; PNF – producto no financiero.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Evaluación del Programa de Costa Rica 2002-2006*. Washington, Estados Unidos: BID. 2006. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=936781>

Para lo anterior, el Banco propone una serie de medidas por área, con el correspondiente detalle de financiamiento e indicadores -generales, para el banco y el gobierno- para la evaluación de resultados (ver anexo N°7). Adicionalmente, la estrategia contempla cuatro programas, que buscaban respaldar en forma indirecta las dos áreas estratégicas: un programa de alivio a la pobreza urbana y apoyo al desarrollo

de capital humano y un programa de Modernización de la Asamblea Legislativa.

Resultados

Aunque la estrategia era consistente con las necesidades del Gobierno y la aparente capacidad de las partes, esa propuesta no pudo llevarse a cabo integralmente. La estrategia se caracterizaba por ser ambiciosa respecto a otras anteriores, al proponer aprobaciones de casi US\$700 millones en un escenario alto y de US\$400 millones en un escenario bajo, cuando las aprobaciones durante los tres ejercicios de programación anteriores no habían sobrepasado los US\$100 millones. Finalmente se aprueban para el periodo US\$217 millones, lo que representa un 31% del monto programado en el escenario alto (BID, 2006)¹⁹.

El programa operativo propuesto se destacaba por la presencia de una gran operación híbrida, conformada por una parte sectorial y otra de inversión, que representaban casi el 90% de los recursos programados. El componente sectorial de la operación estaba vinculado a la aprobación de una ley de reforma fiscal (que hasta la fecha no se ha promulgado)²⁰, mientras el componente de inversiones se componía por una serie de sub-proyectos (con financiamiento que debía ser aprobado por la Asamblea Legislativa).

El condicionamiento de la cooperación a la realización de reformas estructurales que el país no pudo efectuar (reforma fiscal) y los retrasos en la formulación y aprobación de los proyectos, explican lo exiguo de los resultados. De hecho, se

19 Ese 31% se compone por seis proyectos, de los cuales, el que está directamente relacionado con la lucha contra la pobreza, es pospuesto hasta este nuevo periodo administrativo y que será abordado a continuación (el proyecto de “Alivio a la Pobreza Urbana”).

20 De acuerdo con Tank (2007, entrevista), ese condicionamiento se debe a que el gobierno costarricense no quería endeudarse hasta no estar seguro que iba a contar con fondos para responder a esa responsabilidad crediticia.

debe destacar que el programa de préstamos ejecutado en el periodo no responde a esa iniciativa originaria.

Con respecto a la evaluación, se debe destacar que si bien la estrategia preveía utilizar al Sistema Nacional de Evaluación (SINE) y simultáneamente reforzar la capacidad de monitoreo y evaluación de este sistema a través de una cooperación técnica programada en el mismo plan, ninguna de las dos acciones se concretizó: la cooperación técnica nunca fue aprobada y el SINE no llegó a ser utilizado por el Banco para acompañar la estrategia.

Finalmente, pese a la no realización de la estrategia, varios de los indicadores sugeridos para la evaluación resultan positivos (anexo N°8), situación que podría atribuirse al cumplimiento de las metas compartidas por parte del gobierno.

Contraparte costarricense

Las dificultades para la ejecución de la estrategia responden en mucho a situaciones nacionales:

- Dificultades para formar consensos en la Asamblea Legislativa: por las demoras que provoca la aprobación de cada préstamo se decide hacer una gran estrategia cuyos préstamos debían ser aprobados en el Congreso, que a su vez dependían de una reforma fiscal -que pese a contar con aparente apoyo de las dos fracciones mayoritarias- no se aprueba.
- En general, una característica intrínseca a la dinámica institucional del país es la existencia de tiempos de espera de los préstamos en el Congreso superior a 15 meses, por lo que existe un desfase de los proyectos finalmente aprobados con respecto a los tiempos originalmente previstos.
- El retraso en la aprobación de la reforma fiscal repercutió en la demora del procesamiento del resto de los proyectos

contemplados en la operación híbrida, aún cuando muchos de éstos estaban técnicamente listos para ser ejecutados.

- La sucesión de cambios en el Ministerio de Hacienda (4 ministros en el período de gobierno) y cambios en el resto del gabinete, implicó diversos cambios de rumbo y demoras en la conformación del componente de inversión.

Por tales situaciones, la evaluación de la intervención del Banco debería considerar un plazo mayor a un gobierno, ya que la experiencia muestra que las estrategias se traslapan y los períodos de ejecución superan a una administración.

3.1.2 Estrategia del BID 2006-2010

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Arias, “Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario”, el gran desafío de desarrollo que enfrenta Costa Rica es nuevamente el de acelerar su crecimiento y hacerlo sostenible, ampliando la base de participación en el proceso económico a sectores todavía ajenos a éste. Este escenario supone una agenda de desafíos para la nueva administración, sintetizada en tres grandes objetivos de política: i) fortalecer el marco macroeconómico y la calidad del gasto público; ii) profundizar el modelo de crecimiento e inserción internacional; y iii) vincular las políticas sociales con la estrategia de crecimiento.

La estrategia del BID tiene como objetivo general contribuir a profundizar el crecimiento económico y el progreso social en Costa Rica en esas mismas tres líneas. Es así que en el documento se identifica los siguientes ámbitos estratégicos de intervención: i.) fortalecimiento del marco macroeconómico y de gestión del gasto público, ii) profundización del modelo de crecimiento e inserción internacional y iii) generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo.

Es este último punto el que despierta mayor interés para este estudio, por el especial énfasis en la generación de crecimiento económico con rostro social. El Banco impulsa gran parte de estas políticas en la región a través de la iniciativa Construyendo Oportunidades para la Mayoría²¹.

Coincidente con esta iniciativa regional, se aprueba un proyecto de catastro, uno de alivio a la pobreza urbana y se trabajan áreas de salud y educación (para detalles de este sector de la estrategia, ver anexo N°9).

3.1.3 Proyecto CR0145: Alivio a la Pobreza Urbana

Aunque inicialmente este proyecto estaba programado para el año 2003, es hasta diciembre de 2006 que se aprueba por el Banco y el Gobierno de Costa Rica. No obstante, se debe destacar que el estatus de aprobación implica que como proyecto se encuentra satisfactoriamente acabado, pero falta el respectivo trámite de decisión político-gubernamental para que pueda ser implementado²².

El señor Mattew Jordan Tank (2007, entrevista), encargado del proyecto en el BID, afirma que están pendientes dos procesos políticos para que finalmente pueda iniciarse la ejecución del mismo:

- Firma del proyecto por la contraparte nacional (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Vivienda y Banco Hipotecario de la Vivienda) y,
- Aprobación del proyecto por la Asamblea Legislativa

21 Desde esta iniciativa, el Banco procura que las personas que viven y trabajan en la base de la pirámide económica, marginados históricamente del progreso en la región, deben ser vistos como lo que son en realidad: consumidores, productores, socios y creadores de riqueza.

22 Mediante consultas realizadas en el Ministerio de Vivienda y en la Asamblea Legislativa se indica que no ha entrado en trámite en el Congreso.

Este proyecto es de suma importancia para el tema en estudio, porque tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los pobres urbanos residentes en asentamientos marginales y, para tal propósito, consta de tres componentes: 1) urbanización integrada; 2) integración y desarrollo social; y 3) apoyo a la gestión y administración. Cuenta con un presupuesto de USD 58.409.000 (del cual 50.000.000 serán financiados por el BID y lo restante por el gobierno) y será ejecutado por el Ministerio de Vivienda (MIVAH) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI)²³. Actualmente, el trámite se encuentra en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, como rector del sector social.

El programa como tal, es un esfuerzo muy integral para tratar el tema de la pobreza, al considerar distintas fases de un mismo problema y pensar en otros proyectos implementados con antelación o que están en ejecución que serán de utilidad para los fines propuestos. Se ha estimado que el programa podrá atender las necesidades de aproximadamente 8.000 familias, para un total de 32 asentamientos (BID, 2003b).

El objetivo general del programa es mejorar la calidad de vida de los residentes de asentamientos urbanos marginales, facilitando su integración al proceso de desarrollo urbano. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura básica y en el acceso a servicios sociales, apoyo a la regularización de la tenencia y el fortalecimiento de la capacidad de gestión comunitaria. Tanto los objetivos como los componentes e indicadores del Programa fueron identificados, discutidos y acordados con el prestatario y actores involucrados. El programa se divide en tres componentes:

23 El MIVAH tendrá bajo su responsabilidad: (i) la planificación y coordinación general del Programa a través de la Dirección de Asentamientos Humanos; y (ii) la ejecución de las actividades relacionadas con el fortalecimiento institucional. El BAHNVI será responsable ante el Banco de la ejecución financiera del Programa. Para ello, se apoyará la creación de una nueva ventanilla dedicada al área de asentamientos humanos.

1. Urbanización integrada: se financiará un paquete de inversiones integrales definido según las características y necesidades de cada uno de los asentamientos. Las acciones que se incluirán en cada asentamiento comprenderán:

a.) Fortalecimiento de la organización comunitaria: apoyando la participación de las comunidades durante las distintas etapas del ciclo del proyecto. Las actividades que se financiarán incluyen un paquete de acciones orientadas a identificar, priorizar y organizar la demanda comunitaria. Asimismo, se capacitará a las comunidades para el uso y mantenimiento de la infraestructura y servicios comunitarios

b.) Infraestructura y equipamientos sociales: incluirá un paquete mínimo de inversiones en obras de infraestructura física y equipamiento urbano y social (vg. agua potable, electricidad, arreglo de centros comunitarios como guarderías, etc.).

c.) Regularización dominial: se financiará asistencia técnica y legal para facilitar los trámites de registro y posterior titulación de los lotes individuales de los asentamientos.

d.) Reasentamiento: para los casos en que sea necesario realizar el reasentamiento de algunas familias para acomodar las obras de ampliación de vías o mitigación de riesgos ambientales,

2. Acciones integradas de desarrollo social. Se busca mejorar el acceso de comunidades vulnerables a la oferta institucional de programas sociales. Las actividades consistirán en capacitación y entrenamiento de las organizaciones comunitarias para cumplir el rol de intermediarias entre las necesidades locales y los programas sociales existentes.

3. Fortalecimiento de las Instituciones involucradas en la gestión y administración del Programa. Este

componente financiará: (i) actividades para reglamentar el MIVAH y reorganizar el sector; (ii) asistencia técnica y capacitación al personal del MIVAH para fortalecer su capacidad de administración, programación y supervisión de las actividades del Programa, incluyendo evaluación, control y seguimiento técnico de los proyectos y la aplicación del Reglamento Operativo; (iii) asesoría y asistencia técnica al BANHVI en los aspectos relacionados con el control y seguimiento de los recursos del Programa; y (iv) apoyo a las municipalidades para el seguimiento y fiscalización de la ejecución de las obras y acciones sociales del Programa, la creación de las Comisiones de Gestión Municipal y la preparación de los planes estratégicos de desarrollo urbano.

Además el programa está vinculado con otros proyectos financiados por el Banco. Específicamente, toma en cuenta las actividades del Programa de Registro y Catastro de Costa Rica (CR-0134)²⁴, el cual se encuentra en ejecución, con un presupuesto de USD65.000.000 siendo ejecutado por el Ministerio de Hacienda. Entre los objetivos del programa destaca el otorgar a más de un millón de usuarios rurales y urbanos la posibilidad de levantar y titular gratuitamente sus predios (Ley 8154).

Por su parte, las inversiones en agua potable y alcantarillado previstas en el programa de Alivio a la Pobreza Urbana, permitirán ampliar el alcance de las obras realizadas a través del Programa de Saneamiento y Agua Potable en Ciudades Intermedias (CR- 0117). Esta operación concentró sus acciones en la reconstrucción del acueducto de la ciudad de Limón y la rehabilitación de su sistema de agua y alcantarillado, con

24 Los jefes de gobierno de los 34 países signatarios de la Cumbre de las Américas de 1998, acordaron, en Santiago de Chile, un Plan de Acción para fortalecer los mercados mediante la aplicación de una segunda generación de reformas, destacándose la modernización de los sistemas de registro de los derechos inmobiliarios, al considerarlo como uno de los elementos claves para dinamizar la inversión extranjera y la lucha contra la pobreza.

una cobertura del 60%. El Programa de Alivio a la Pobreza Urbana, atenderá zonas no cubiertas por esas obras.

El Programa se beneficiará de los logros alcanzados por el préstamo para la Adecuación de Servicios Primarios de Salud en Zonas Marginales (CR- 0120). Este préstamo financió la construcción y equipamiento de 40 Equipos Básicos de Atención Integral a la Salud (EBAIS). La presencia de los EBAIS en algunos de los asentamientos a ser atendidos por este Programa, complementará las intervenciones sociales previstas por la presente operación para la atención integral de la niñez y adolescencia y a grupos en situación de riesgo social.

Finalmente, el BID ejecuta desde noviembre de 2003 un proyecto de mismo nombre, “Alivio a la Pobreza”, pero de código CR-X1001, con un presupuesto de USD150.000 para la realización de consultorías para la correcta aplicación del proyecto CR-0145. Los fondos tienen carácter no reembolsable y son ejecutados por el mismo BID. A la fecha se ha desembolsado un total de USD128.886.

3.1.4 Cooperaciones técnicas

Como se puede observar en el anexo 10, gran cantidad de actividades el Banco en el país consisten en investigaciones, principalmente resultantes de cooperaciones técnicas (lo que es coherente con los objetivos nacionales para la cooperación multilateral). En este sentido, estas iniciativas servirían como un eventual insumo en la parte diagnóstica de políticas públicas de combate a la pobreza.

El Banco ha hecho un esfuerzo para apoyar técnicamente al país, en cierta forma, independientemente del tamaño de la cartera de préstamos. De acuerdo al BID Costa Rica presenta la más alta relación cooperación técnica/préstamo observada entre los países del Istmo Centroamericano durante el mismo

período²⁵. El tamaño promedio de las cooperaciones técnicas aprobadas para Costa Rica es incluso superior a la de países de ingreso superior como Chile y Uruguay.

3.1.5. Participación de la sociedad civil

De acuerdo al Sr. Tank (2007, entrevista), el BID considera que una parte trascendental para el éxito de los programas que se impulsan en el país es la incorporación de los beneficiarios en el proceso. Específicamente y como se evidencia en el proyecto de Alivio a la Pobreza Urbana, se trata de incorporar demandas de la sociedad civil, incorporar mecanismos de control y, sobre todo, capacitar a los ciudadanos para que sean capaces de dar continuidad a las políticas generadas.

Además de lo anterior, como una medida de evaluación integral del ejercicio del BID en el país, desde hace algunos años se vienen realizando al menos dos talleres anuales en los que participan distintos representantes de la sociedad costarricense.

3.2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En el caso del PNUD, en años recientes no se evidencian iniciativas significativas para la reducción de la pobreza en términos de políticas o proyectos. En este sentido la atención se ha centrado especialmente en temas que si bien tienen incidencia en el disfrute de derechos humanos (vg. ambiente), no tienen como objetivo directo el impacto en la pobreza.

Tal situación tiene asidero al menos en dos situaciones. En primer lugar, una de las modalidades que suele practicar en estos campos el PNUD es la denominada “programación

25 El volumen de recursos aprobados para cooperaciones técnicas corresponde al 4,5% del monto de préstamos aprobados, la más alta relación cooperación técnica/préstamos observada entre los países del istmo centroamericano durante el mismo período.

y administración de recursos públicos” (MIDEPLAN, 1996, p.122), mecanismo que en Costa Rica no es permitido, mientras que en otros países de la región esa situación no es solo avalada, sino que le permite al programa convertirse en una suerte de ministerio de lucha contra la pobreza. En segunda instancia, dado que el país es considerado como nación de renta media y los índices de desarrollo humano son altos, esto limita la formulación y el financiamiento de proyectos en ese sentido.

No obstante, la entidad realiza una serie de estudios sobre desarrollo humano, que al igual que en el caso del BID, constituyen un insumo fundamental para la etapa de diagnóstico de eventuales políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se destacan los dos proyectos promovidos por esta instancia en los últimos años y que guardan estrecha relación con la atención al problema público de la pobreza: inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la planificación pública y, el Sistema de Población Objetivo (SIPO), que también cuenta con el apoyo del Banco Mundial.

3.2.1 Proyecto de “Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su inclusión en la planificación del Sector Público Costarricense”

Como lo sugiere su nombre, este proyecto procura la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Específicamente, el proyecto que fue impulsado en el 2005 y culminado en el 2006, consiste en un compromiso entre MIDEPLAN y PNUD por procurar el cumplimiento de la metas del milenio mediante la inclusión de estos en la planificación del sector público costarricense (ministerios e instituciones)²⁶.

26 Agencia de ejecución: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Coordinador del Proyecto: José Calvo, MIDEPLAN / Punto Focal en el PNUD: Felipe Alpízar.

El financiamiento del proyecto era de USD37.500 para la inclusión transversal de indicadores de gestión en los distintos programas de entidades públicas. (PNUD, 2005) Tal presupuesto obedece fundamentalmente a la contratación de dos funcionarios que durante ese periodo trabajaron en el Consejo Social de casa presidencial procurando que se incluyera ese eje en la programación nacional y además para realizar investigaciones sobre el tópico.

Ligando el tema del financiamiento con el de evaluación de proyectos, de acuerdo con Alpízar (2007, entrevista), en los distintos proyectos del PNUD se suele dar un seguimiento parcial de las iniciativas, en el sentido que se suele prestar atención primaria al gasto financiero (transparencia, uso de recursos según el plan), más no al alcance de objetivos propuestos y su impacto.

María Elena Castro (2007, entrevista), del Departamento de Análisis del Desarrollo del MIDEPLAN, destaca que esta iniciativa logra rescatarse en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración actual y, en concordancia con lo anterior, se ha venido trabajando en la incorporación de los objetivos de milenio en la programación de las distintas entidades del sector.

3.2.2 Sistema de Población Objetivo (SIPO)

Tal y como fue indicado en la introducción de este estudio, el 4 de mayo de 1971 se crea en Costa Rica el Instituto Mixto de Ayuda Social como una entidad pública autónoma y descentralizada, encargada de resolver el problema de la extrema pobreza en el país. Con esta medida se plasma la intención estatal de avanzar de manera concreta en la lucha para la superación de la pobreza y conseguir una sociedad costarricense más igualitaria y con un desarrollo humano sostenible (INEC, 2007b).

Para poder atacar a la pobreza extrema, en los albores de la década del noventa el IMAS creó el Sistema de Selección

de Beneficiarios (SISBEN), que dio inicio a la utilización de sistemas técnicos para enfocar el gasto social. Con lo anterior se convierte en el segundo país de América Latina, después de Chile, en desarrollar mecanismos para la focalización de beneficios sociales.

De acuerdo con Víquez (2003):

“Este esfuerzo fue el resultado de decisiones políticas que se basaron en el hecho de que, aunque para ese momento el país había alcanzado avances significativos en términos de desarrollo social y bienestar de la sociedad, todavía existía un grupo muy importante de familias que vivían en condiciones de pobreza o pobreza extrema, y que no tenían acceso a los programas de protección social, mientras otros grupos parecían recibir la mayoría de los beneficios suministrados por el sector social” (P.2).

El SIPO se origina en esos esfuerzos realizados en el año 1990, bajo la asesoría de consultores con experiencia en el Sistema CAS utilizado en Chile desde el año 1979. No obstante, tuvo un alcance muy limitado y se evidenciaron dificultades en su descentralización y actualización.

Por tal motivo, entre el año 2000 y el 2002, el IMAS trabajó junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el diseño, desarrollo y mejoramiento de este sistema. Con base en este esfuerzo se implementaron una serie de ajustes y revisiones a los instrumentos, a la plataforma tecnológica, al modelo econométrico y a la metodología.

Con el fin de convertir al SIPO en el instrumento base para la selección de beneficiarios de la totalidad de programas sociales estatales, se trabaja junto al Banco Mundial en un proceso de transversalización que culminó incluido en la Ley N°8269 del 3 de mayo de 2002, referente al Contrato de Préstamo N-7068-CR suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF-BM), donde se dispuso que la Caja Costarricense de

Seguro Social (CCSS), como Unidad Ejecutora, destinaría la suma de tres millones de dólares con el fin de consolidar el sistema desarrollado por el IMAS. Para tal efecto, se estableció que la CCSS, el IMAS y el PNUD deberían suscribir un convenio de cooperación, en el cual se determinarían los términos y las condiciones de ejecución del proyecto, pudiendo el IMAS asignar hasta el cien por ciento de la suma destinada.

No obstante, el PNUD decide no participar en el proyecto y la Contraloría General de la República además encuentra inconsistencias en el proyecto, que inducen a la Junta Directiva del IMAS a desistir de continuar con éste. Como medida alterna, ese Instituto tomó la decisión de realizar las actividades necesarias para el desarrollo y fortalecimiento del SIPO, con sus propios recursos y continuando con la colaboración del PNUD.

Entre el 2000 y el 2005 las acciones emprendidas en el sistema tuvieron un costo de ¢685,3 millones, del cual un 55% corresponde a los proyectos desarrollados dentro del marco del convenio firmado por el IMAS con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (¢378.656.234,2). Esa parte de los fondos fueron utilizados fundamentalmente para modernizar el sistema, actualizar el software, revisar el modelo econométrico para la clasificación de las familias según grupo de prioridad, capacitación del personal responsable en todos los procesos y otros desarrollos específicos. El restante 45% atiende gastos operativos (vg. aplicación y digitalización de FIS) (CGR, 2006, p. 7).

La importancia del impulso realizado a esta iniciativa reside en que es un sistema que utiliza diversas variables para la medición de la pobreza, de manera tal que aparece como una oportunidad para generar un sistema homogéneo y objetivo para la selección de beneficiarios en todo el sector social, que sobrepasa mediciones que se basan simplemente en el ingreso (proporciona información socio-económica).

El tema de focalización del gasto social es de fundamental relevancia, dado que a pesar de los esfuerzos nacionales para la reducción de la pobreza, el porcentaje de la población en esa condición se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Para lograr alguna incidencia, la identificación adecuada de esa población en desigualdad, debe ser el primer paso.

3.2.2.1 El SIPO en la actualidad

El SIPO es un registro social que permite identificar, caracterizar, clasificar, calificar y seleccionar la población en situación de pobreza y pobreza extrema de país; con el fin de que los recursos institucionales lleguen, efectivamente, a los grupos más desprotegidos de la sociedad costarricense. Tiene cobertura nacional y es desarrollado por el IMAS, institución responsable de coordinar, registrar y mantener actualizado este registro.

El sistema se basa en un lenguaje computacional moderno (en ambiente Windows), de fácil acceso y manipulación para el usuario, permite efectuar diferentes cruces de variables, generar listados y cuadros estadísticos con información de tipo socio-demográfica y económica, donde el nivel de desagregación llega hasta las comunidades, barrios o caseríos. Lo anterior con dos claros objetivos:

“Establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de beneficiarios. Mantener un banco de información que facilite la selección de beneficiarios, la elaboración de planes, programas y proyectos sociales” (IMAS, 2007).

La información del programa se obtiene mediante la “Ficha de Información Social (FIS)” que contiene un conjunto de cincuenta y seis variables, agrupadas en 10 secciones. Para la recolección de la información que demanda la ficha es requisito indispensable la visita a la vivienda y pueden registrarse hasta cuatro familias en la misma ficha. Se aplica según la demanda de servicios de los beneficiarios de los

programas sociales o de acuerdo con los requerimientos de las instituciones del sector social.

En cuanto a la parte operativa del sistema, en el IMAS existe toda un área destinada a esta labor (Área de Sistema de Información Social - ASIS) donde hay especialistas en estadística y personal capacitado para las distintas labores que se requiere.

Dado el tamaño del país, su homogeneidad, sus avances en las comunicaciones y su porcentaje relativamente pequeño de población bajo la línea de pobreza, en Costa Rica el SIPO funciona como un sistema centralizado en términos de su base de datos, pero descentralizado en su operatividad. Lo anterior quiere decir que cada vez que se agrega un registro, en cualquier oficina y desde cualquier lugar del país, éste actualiza de inmediato toda la base de datos.

El acceso al SIPO se hace mediante la internet, por lo que no importa si la base está centralizada o descentralizada; para efectos del usuario está siempre accesible, permanentemente actualizada y se puede utilizar 24 horas al día. Al mismo tiempo interactúa con otros sistemas, tales como el Sistema de Atención a Beneficiarios (SAP) y el Sistema de Planificación, Administración y Financiamiento (PAF), lo que permite la colocación de los beneficios y el control financiero respectivamente, entre otras funciones.

3.2.2.2 Magnitud de la base de datos del SIPO

De acuerdo con Víquez (2005), a finales del año 2002, la base de datos del SIPO incluía más de 1,000,000 de personas, de las cuales cerca del 20% estaban por encima de la calificación máxima para ser consideradas como “pobres”, mientras que más de 800,000 estaban en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Tomando en cuenta que la población total de Costa Rica para esa fecha era de aproximadamente 4,000,000 de personas y que la tasa de pobreza para el 2002 estaba casi en un 21%, se estima que cerca de 840,000 personas (187,000

familias) vivían en condiciones de pobreza. Comparando ambos datos, se puede decir que para Diciembre del 2002, el SIPO había tenido éxito al incluir en su base de datos entre el 93% y el 95% del total de familias/personas pobres del país.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, para el 2005:

“Los resultados muestran que a nivel del país, la cantidad de familias pobres que se encuentran registradas en el SIPO (218.380) es muy similar a la cantidad de hogares pobres según la EH (220.721), con apenas un total de 2.341 de familias menos en el registro del SIPO. El análisis por niveles de pobreza, destaca que las familias del Grupo 1 tienden a ser menos que los hogares en extrema pobreza de la Encuesta de Hogares [en 6.963 familias], mientras el resto de las familias calificadas por el SIPO entre los grupos del 2 al 4, tienden a ser una cantidad superior a los hogares calificadas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la EH (10.872). No obstante, la cantidad de personas pobres según el SIPO son 738.248 mientras que para la EH son 932.077, lo cual sí genera diferencias significativas. Mientras, la diferencia en la incidencia de la pobreza, es de apenas el 0.2%, ubicándose ambos en el 21%” (2006, p.18).

Como se plantea a continuación, se trata de diferencias que se enmarcan en el uso de metodologías muy distintas, desde los mecanismos de recolección de los datos, hasta las variables evaluadas²⁷. Tal situación habla de mayor detalle en el SIPO para definir la pobreza, en comparación con el INEC que se basa sólo en el ingreso. No obstante, se debe señalar que el INEC sigue técnicas de muestreo más estrictas.

Además conviene indicar que los datos incluidos en el SIPO tienen una vigencia de 3 años, es decir, que una persona registrada, si desea seguir siendo objeto de posibles

27 Para mayor especificidad de las mediciones al 2006, ver anexo N°12.

beneficios sociales, debe de ser nuevamente visitada y entrevistada; condición que revela la importancia en términos de especificidad y vigencia de los datos sobre la pobreza en los hogares.

3.2.2.3 Medición de la pobreza

El SIPO es un sistema de focalización que permite el uso de tres métodos para definir la pobreza (Elizondo, R. et al, 2001):

- a. Línea de Pobreza (LP):* es el método establecido por la CEPAL, basado en el ingreso familiar como única variable para explicar y medir la pobreza. De acuerdo con este método, el ingreso se compara con el costo de la Canasta Básica Alimentaria que define el INEC, estableciendo las líneas de pobreza extrema y básica o moderada.
- b. Método integrado de la pobreza (MIP):* además del ingreso se consideran cuatro variables relacionadas con las necesidades básicas de la familia: vivienda, educación, ingresos y ocupación familiar.
- c. Método de Puntaje (MP):* este es el que utiliza el IMAS para seleccionar la población objetivo, debido a que es un modelo más amplio que da como resultado un índice diferenciado por zona urbana y rural y que resume la condición socioeconómica de la familia de acuerdo con la consideración de diversos aspectos, es decir, sobrepasa lo meramente monetario. Por tal motivo es el método que se describe en adelante.

El MP toma en cuenta una serie de variables, factores y subfactores, en un proceso sucesivo de agregación que incorpora ponderaciones, para llegar finalmente a una medida resumen (puntaje) de la condición socioeconómica del grupo

familiar²⁸. De acuerdo con lo anterior, algunos términos necesarios para comprender este método son los siguientes:

- Factor: se refiere a la forma más agregada de las variables que forman el modelo (vivienda, educación, ingresos y ocupación familiar).
- Subfactor: agrupación menor de variables que se pueden encontrar dentro del factor.
- Ponderadores: se refiere al peso que tiene cada una de las variables, subfactores y factores en el método del puntaje.
- Puntaje: valor que resume la condición socioeconómica de un hogar o grupo familiar.
- Puntajes de las categorías de las variables: es el valor numérico con el que se expresa la respuesta cualitativa de la variable. Varía entre el 1 y el 100, donde los valores cercanos al 100 indican que la categoría se presenta más en los hogares de mejores ingresos y, por añadidura, la cercanía al número 1 indica que se trata de una característica propia de sectores de escasos recursos.

El IMAS ha desarrollado una clasificación de las familias por nivel de prioridad, mediante tres categorías o rangos de puntaje. El grupo 1 es el de los más pobres; el 2 es de pobreza moderada y el grupo 3 es gente con un nivel menor de pobreza. Siendo el IMAS una entidad que debe atender la “pobreza extrema”, es política de la institución concentrar su apoyo al nivel 1 y dependiendo de la capacidad presupuestaria, atender algunas familias del nivel pobre, dejando las de nivel 3 para ser atendidas por otras instituciones.

28 De acuerdo con Víquez: “El Puntaje se sustenta en un modelo estadístico-matemático. Este consiste en la construcción de índices parciales a partir de variables correlacionadas, mediante técnicas estadísticas del análisis de componentes principales y la regresión lineal múltiple” (P.37).

3.2.2.4 La Ficha de Información Social (FIS)

La FIS es el instrumento de recolección de datos estructurado y precodificado, que contiene 56 variables de tipo socioeconómico, demográfico y geográfico. Con base en estas variables es posible conocer la situación socioeconómica de las personas y familias registradas, así como establecer su nivel de pobreza. Los conceptos básicos del SIPO se definen por unidad familiar y consideran una serie de variables que luego se procesan mediante la aplicación de un modelo econométrico que se describe más adelante.

Tabla N°3

Factores, subfactores y variables de la Ficha de Información Social

Factor		Variables
1. Datos Generales		- Variables de la 1 a la 16 Folio, Fecha FIS Región, Provincia, Cantón, Distrito Gerencia Regional, Cedec, Zona Barrio y Caserío, Dirección, No. Vivienda Entrevistador, Revisor, Supervisor, Otra supervisión
Subfactor		
2. Vivienda	Protección ambiental	- Variables de la 17 a la 19 Paredes, Piso, Techo
	Hacinamiento	- Variable 20 Aposentos
	Saneamiento y bienestar	- Variables de la 21 a la 24 Abastecimiento de agua, Sistema de eliminación de excretas, Disponibilidad de baño, Suministro Eléctrico

3. Identificación de residentes de vivienda	-	VARIABLES DE LA 25 A LA 38 N° de orden Jefe de familia, Nombre completo, Cédula de identidad, Fecha de nacimiento, Edad, Nacionalidad, Sexo Relación de parentesco por familia, Parentesco entre Jefes de Familia Estado civil, No. Familia, Hogar, Parejas
4. Actividad económica	-	VARIABLES DE LA 39 A LA 43 Condición de actividad, Ocupación u oficio, Categoría ocupacional, Ingreso principal mensual, Otros ingresos
5. Previsión social	-	VARIABLES DE LA 44 A LA 46 Seguro social, Pensión, Subsidio
6. Salud	-	VARIABLE 47 Condición de salud
7. Educación formal y no formal	-	VARIABLES DE LA 48 A LA 51 Asistencia a centro de enseñanza, Ciclo de enseñanza, Último año aprobado, Analfabetismo
8. Participación comunal	-	VARIABLE 52 Participación Comunal
9. Patrimonio	Subfactor	
	Vivienda	-
	Equipamiento	VARIABLES DE LA 53 A LA 55 Tenencia de vivienda, No. Expediente Posesión de otros bienes
10. Aspectos psicosociales	-	VARIABLE 56 Problemas psicosociales
Observaciones adicionales	-	VARIABLE 57 Observaciones adicionales

Fuente: Datos extraídos de: Víquez, R. *Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica*. 2005. [En línea]. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, N°0530, Washington: Banco Mundial, pp.11, 12. [Consultada 5/5/2007]. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0530Spanish.pdf>

3.2.2.5 Ponderación de variables del SIPO

Para la ponderación, el SIPO considera 16 variables recolectadas a través del FIS, a las cuales se asigna un peso específico en la medición de pobreza. Los elementos a ponderar responden a lo que anteriormente se denominó como factores, subfactores y variables del SIPO; cuya combinación permite otorgar una calificación o “puntaje” a las familias incluidas en el sistema²⁹.

Se asigna el puntaje más bajo cuando se identifica una carencia extrema y el más alto a la situación más favorable; las restantes categorías van gradualmente recibiendo puntajes en relación con su cercanía con la situación óptima o pésima. Con este objetivo, se aplica un modelo econométrico que asigna un puntaje a cada una de sus respuestas de las variables de los factores: Vivienda, Ocupación, Ingreso, Educación y Patrimonio. Este procedimiento permite obtener una visión aproximada de la realidad de la pobreza, a través de estadígrafos simples como son el promedio y la desviación estándar. Asimismo, es posible correlacionar los puntajes de diferentes variables, apreciándose de esta forma grados de asociación con base empírica (reforzando o debilitando con anteriores supuestos de expertos). De los puntajes de las variables, se va pasando a etapas de agregación de éstas, hasta obtener un puntaje único o índice de pobreza de cada familia (Anexo N°13 – lista de valores para la ponderación).

A diferencia de otros métodos de medición de la pobreza como el de la Línea de Pobreza o el “índice de necesidades básicas” que mide la satisfacción potencial utilizando solamente uno o dos indicadores; en el caso del SIPO se captura la satisfacción actual de diversas necesidades básicas por parte de la población. Esta medida se emplea fundamentalmente para separar a los más pobres de entre los pobres y distinguir a éstos últimos de los “no pobres”.

29 El puntaje es una estimación continua, diferenciada por zonas urbana y rural, que indica el nivel socio-económico de pobreza de los individuos que residen en una vivienda.

El puntaje es una herramienta que permite obtener un orden de primacía de postulantes de beneficios sociales del Estado. En este sentido y dada la constitución metodológica estadística del instrumento y su amplio rango de variación, el SIPO establece un riguroso ordenamiento de los postulantes, donde el menor puntaje se asocia a una pobreza mayor y más intensa. La idea del puntaje es asegurar con objetividad y equidad que los postulantes tendrán igualdad de oportunidades para acceder a un beneficio según su condición de carencia.

3.2.2.6 Captura de la información

Se aplica una FIS por cada unidad habitacional o vivienda, indistintamente de la cantidad de personas o núcleos familiares que allí habiten. La aplicación de la FIS en una zona geográfica, localidad o familia determinada, puede darse a partir de tres formas de solicitud:

- Por demanda: este es el mecanismo que más se utiliza y se inicia a partir del momento en que la persona llega a la institución a solicitar algún beneficio.
- Por “barridos” (pre-selección geográfica/“outreach”): en este caso se definen previamente comunidades, barriadas o zonas geográficas con evidente concentración de pobreza. Para llevar a cabo esta preselección, se considera y analiza información proveniente de tres fuentes: a) experiencia y conocimiento de terreno de las Gerencias Regionales del IMAS; b) datos empíricos de los Censos Nacionales, Encuestas de Hogares y otras fuentes estadísticas oficiales; c) calificación según Índice de Desarrollo Humano.
- Por referencia o búsqueda directa (preselección por pertenencia a determinado grupo vulnerable/“outreach”): Este tipo de búsqueda directa se lleva a cabo para la ejecución de programas dirigidos a determinados grupos de población que, por sus características, no se acercan a solicitar ayuda y deben ser “identificados” por el IMAS para poder prestarles el servicio deseado. Se trata por

ejemplo del caso de las madres adolescentes o los niños de la calle.

3.2.2.6 Debilidades del SIPO

De acuerdo con la Contraloría General de la República, en el Plan Vida Nueva de Lucha contra la Pobreza (2002-2006) se reconoce la necesidad de contar con un solo criterio para la selección de beneficiarios de programas sociales. Para tal propósito se establece que el SIPO sería ese instrumento para la identificación, selección y registro de personas y familias aspirantes a la recepción de ayuda social.

No obstante, esa medida ha sido poco exitosa en el tanto se perdió gran parte del financiamiento para la modernización del sistema (proveniente del BID) y, además, de acuerdo con la Contraloría General, de 23 instituciones públicas que ejecutan programas sociales selectivos solamente 6 hacen uso del SIPO. Sólo 4 de esas instituciones tienen acceso directo al IMAS, IDA, INVU y JUDESUR. Dos instituciones más son usuarias indirectas (BANHVI y CONAPAM).

En el caso del INVU, si bien esta institución tiene acceso directo al SIPO, no lo utiliza como criterio para identificar a sus beneficiarios, al igual que el resto de las instituciones del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda³⁰, las cuales utilizan el ingreso familiar como base. Las instituciones que tienen acceso indirecto tienen dificultades y atrasos en algunos casos, dado que deben hacer los trámites a través de medios físicos o reportes que les confecciona el IMAS.

30 Comprende a todas las instituciones del sector vivienda: el ente rector MIVAH, además, el BAHVI y las instituciones autorizadas: INVU, Mutuales de Vivienda, Bancos Públicos, Banca Proamérica, COOCIQUE R.L., COOPEALIANZA, COOPENAE, COOPESERVIDORES y Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá. Estas instituciones solicitan el reporte de la FIS del SIPO, pero lo que determina la selección del beneficiario es el nivel de ingreso familiar.

Los resultados muestran que no tienen acceso al SIPO 17 instituciones públicas que ejecutan el 73.1% de los programas selectivos, con un presupuesto para el 2005 de €90.299,85 millones, que corresponde al 69% del presupuesto total asignado a esos programas. En números relativos, se puede concluir que la búsqueda transversalización del SIPO se logró realizar en el 11% de las instituciones que ejecutan el 18% de los programas selectivos a los cuales se les aprobó en el 2005 un 8% del presupuesto asignado a la totalidad de programas selectivos (CGR, 2006).

Si se hace una relación entre la cantidad de FIS realizadas y la inversión hecha, se obtiene que el costo unitario de cada FIS en los últimos cinco años fue de €2.413,5. Esta inversión realizada por el IMAS podría ser aprovechada por las instituciones que ejecutan programas selectivos si utilizaran esta misma herramienta como criterio para identificar a sus beneficiarios sin incurrir en costos adicionales, duplicación de esfuerzos y generando trámites excesivos y complejos para los beneficiarios.

De acuerdo con diversas entrevistas realizadas, el sistema se constituyó en un instrumento protegido y en cierta manera acaparado por el IMAS, cuyo acceso es realmente complicado (requiere de formalización de un acuerdo entre instituciones) y no se modernizó de la manera requerida para que pase a ser el sistema nacional de selección de beneficiarios (por ejemplo para el MEP se requiere mayor especificidad al hablar de educación, etc.).

Por tales condiciones, actualmente la CCSS trabaja en la generación de un nuevo sistema que sí pueda ser de uso transversal, situación que evidentemente llama la atención desde el punto de vista de una posible duplicación de esfuerzos y, sobre todo, después de años de inversión en el SIPO.

3.3 Banco Mundial

Desde 1993 y hasta el año 2004, el Banco Mundial no desarrolla una estrategia de inversión con Costa Rica. Durante más de una década el BM sólo contó con un pequeño portafolio de proyectos y principalmente se encargó de la provisión de servicios de análisis y consejería. En ese periodo las actividades de investigación incluyeron la “Actualización de la Medición de la Pobreza” (FY97) y el análisis del “Gasto Social y la Pobreza” (FY02).

Si bien en la actualidad se sigue dando gran importancia a este tipo de actividades, a partir de negociaciones realizadas por la Administración Pacheco, en el año 2004 se elabora una estrategia país³¹, en la que destaca el financiamiento de un proyecto de reforma educativa (FY05) enfocado al trato de la inequidad y a la búsqueda de eficiencia en el sector (BM, 2004).

Esta iniciativa se concreta en el denominado “Proyecto de Equidad y Eficiencia de la Educación”, que consiste en un empréstito por USD30.000.000 que fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 22 de noviembre de 2006 y que cuenta con fecha de cierre el 30 de junio de 2011 (Decreto Legislativo N°8558). A pesar de ello, a julio de 2007 no se ha dado inicio a la ejecución del mismo, ya que el Congreso no ha realizado la respectiva conversión de la moneda (Rodríguez, 2007, entrevista).

Los objetivos de la iniciativa son:

- a. Reducir las brechas relacionadas con la calidad educativa en las áreas rurales del sistema educativo nacional

31 Al igual que las estrategias del BID, la del BM resulta de la atención a las prioridades gubernamentales. En tal sentido, no solamente se contempla coordinación con el gobierno, sino que además se evidencia el estudio de otros organismos y países cooperantes en las áreas consideradas como prioritarias (igual sucede en los casos de otras entidades como el BID y el BCIE).

- b. Mejorar la equidad y la eficiencia en la asignación, administración y utilización de los recursos del Prestatario destinados a programas de equidad educativa (becas, comedores escolares, transporte escolar y transferencias condicionadas) y
- c. Fortalecer la capacidad institucional existente en el sector educativo a nivel central y regional.

De acuerdo con tales propósitos, se identifican tres áreas de acción, en dos de las cuales hay acciones específicas para la población de escasos recursos:

- a. Calidad y equidad de la educación rural: mediante la realización de diagnósticos participativos en las zonas se piensa incorporar las demandas educativas de los estudiantes y familias de bajos recursos. De acuerdo con esa priorización se realizará la transferencia de recursos del Programa de Equidad a los Concejos Escolares para que sean orientados a los estudiantes de bajos recursos y se capacitará a los actores a fin de aumentar su capacidad para supervisar y evaluar los Programas de Equidad y reducir los errores al momento de incluir o excluir a los beneficiarios.
- b. Mejoras en los Servicios Educativos y en Programas de Ayuda que da el Ministerio: se busca generar mejoras en las estrategias y herramientas de trabajo de la institución, tanto en la focalización como en la evaluación de los servicios educativos que ofrece. Para tal propósito, se ofrecerá asistencia técnica que permita fortalecer a las unidades técnicas y las organizaciones desconcentradas del MEP que administran los programas de equidad (becas, transporte y comedores escolares), pero fundamentalmente, se trabajará en el desarrollo y la implementación de un sistema de información que pueda dar seguimiento a los resultados de la educación y los indicadores de desempeño en los cantones, las comunidades y las escuelas.

El Ministerio de Educación Pública percibe tales acciones como fundamentales para la inclusión social de los pobres en el sistema. En el primer caso, por la inserción de las personas de escasos recursos en el diagnóstico y seguimiento de las políticas se suscita una especie de empoderamiento que se espera contribuya a que los resultados conseguidos tengan continuidad después de finalizada la implementación del proyecto y, en la segunda iniciativa, garantizando la selección objetiva de beneficiarios de las políticas de equidad y la medición del impacto de estas. En el último caso, se debe destacar que el papel del proyecto es contribuir en la mejora de los sistemas de información, pero los recursos de las políticas para la equidad son de la contraparte nacional.

Si bien el proyecto no ha iniciado su implementación, durante su preparación el Banco apoyó el desarrollo del “Plan de Relanzamiento Educativo” del Ministerio de Educación Pública y actualmente se ha venido trabajando conjuntamente con las autoridades responsables de la iniciativa en el MEP-, en las reformas requeridas por el Sistema de Información Educativa (SIDE) para la correcta focalización y evaluación de políticas.

Rose Mary Rodríguez (2007, entrevista) - Especialista Académica del Programa de Mejora de la Calidad Educativa del MEP-, afirma que se ha avanzado en la centralización de información para evitar duplicidades en la asignación de beneficios y sobre todo, en el diseño de registros personalizados que faculten un verdadero seguimiento del beneficiario en el país. Asimismo, se manifiesta la existencia de un considerable equipo que trabaja conjuntamente con consultores del BM y se cumple con mecanismos de evaluación nacionales y del organismo internacional³².

32 No obstante, en el contrato se establece la elaboración de informes a partir del primer año de implementación del préstamo.

4. Observaciones adicionales

De acuerdo con lo expuesto, en el país se identifica una preponderancia de informes de investigación sobre el estado de la nación en términos de pobreza, que podrían ser ubicados en la fase de diagnóstico de la política pública. Pasando a lo que es ejecución de actividades que atiendan el problema público de la pobreza, llama la atención que los proyectos identificados en su mayoría no se llegan a poner en práctica por condicionamientos estructurales y/o dificultades en la búsqueda de consensos en la democracia costarricense (problemas fundamentales en la fase de decisión política). En este mismo sentido, los proyectos más claros para la atención de la pobreza están todavía en el espacio de toma de decisión, que se ha demostrado es una etapa sumamente lenta.

La principal iniciativa que se ha logrado concretar, no sin ciertos inconvenientes en el proceso, ha sido la del Sistema de Población Objetivo ejecutada por el IMAS. Sin embargo, por la falta de financiamiento para su modernización corre el riesgo de ser dejado en el olvido. Incluso, de acuerdo con Castro y Román (2007, entrevistas), ya se trabaja en un nuevo sistema para la selección de beneficiarios que sí pueda ser difundido o utilizado por la totalidad del sector (Caja Costarricense del Seguro Social lidera el nuevo proyecto).

Haciendo referencia a la fase de evaluación de estrategias o políticas, como afirma Rodríguez (2007, entrevista), no existe información para tales propósitos. No se identifican registros de proyectos que permitan medir el impacto sobre la población beneficiaria e incluso a falta de registro no se puede evaluar siquiera el cumplimiento de objetivos.

IV. Análisis y evaluación de la implementación de estrategias, planes y políticas de reducción de la pobreza

Como recién se ha indicado, la incidencia regional en la definición o ejecución de políticas para el combate de la pobreza en Costa Rica ha sido poca, principalmente por el posicionamiento financiero y social del país con respecto al resto de América Latina; pero también ha ocupado un papel fundamental la falta de centralidad del tema en la agenda de los ministerios competentes en el área -situación además determinada por la voluntad política de las distintas administraciones-. En este último sentido, si bien en el área de cooperación internacional del gobierno -Cancillería- ha existido una estrategia general basada en la búsqueda de cooperación técnica y triangulación de experiencias, desde hace más de diez años se ha producido un inadecuado control sobre la atracción, aceptación y registro de iniciativas regionales en el ámbito de estudio.

La exhaustiva revisión documental (normas, informes, artículos y libros) y el trabajo de campo en instituciones (consultas telefónicas y entrevistas personales), permiten identificar problemas de tipo estructural y operativo del sector social de lucha contra la pobreza, que inciden negativamente en la visión y éxito de las políticas de combate contra la pobreza en general y que, por ende, tienen incidencia sobre las acciones en las que puede trabajarse con colaboración internacional.

En este sentido, en este acápite se realiza una descripción del funcionamiento actual del sector social de lucha contra la pobreza en los últimos años, con énfasis en los principales problemas que inciden en su accionar, las mejoras que se identifican con el cambio de administración 2006-2010 y los principales retos que se deben enfrentar. Todo este mapeo, realizado a luz del papel de las iniciativas regionales en la actualidad y a futuro.

1. El sector social de lucha contra la pobreza

El sector social costarricense es sumamente amplio y cuenta con una importante historia en la atención de las poblaciones vulnerables, situación que no le hace estar exento de importantes problemas. La larga historia del sector sugiere grandes retos cuya atención debe ser prioritaria para reducir el umbral de pobreza en el país.

Tradicionalmente las políticas para la atención de la pobreza han tenido una visión muy limitada en cobertura y tiempo, sobre todo si se parte del hecho de que han estado enmarcadas dentro de la totalidad de la política social, como un conjunto de políticas focalizadas o selectivas. De acuerdo con Trejos (2007, entrevista), esta es una visión limitada porque las políticas de atención a la pobreza deberían inscribirse en un espacio más amplio que incluya el tema de la política económica, es decir, que las políticas contra la pobreza deberían ser parte de una estrategia integral de desarrollo, que contenga entre sus objetivos el de reducción de pobreza³³.

En la administración pasada (2002-2006), tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en la Estrategia país del BID, a nivel discursivo se planteó el tema de esta manera. Sin embargo, en la práctica simplemente se continuó con las políticas selectivas como el núcleo de las políticas contra la pobreza.

En el gobierno actual se retoma esa iniciativa y se plantea la inscripción del tema de pobreza dentro del planeamiento macro de desarrollo, es decir, como parte integrada al Plan

33 Una de las críticas que se suelen realizar al sistema social de lucha contra la pobreza en los últimos años, es que éste se ha convertido en un sistema fundamentalmente “asistencialista” (regalar bonos de vivienda, regalar alimentos, regalar útiles escolares), que si bien son alivios momentáneos a una situación de vulnerabilidad, realmente no ayudan a la superación de la pobreza. Se afirma que la política social y la económica deben ir paralelas, ya que si se parte de la definición de pobreza del INEC -basada en ingreso-, las prioridades deberían estar por ejemplo en la generación de empleos y en la capacitación del recurso humano.

Nacional de Desarrollo. En relación con lo anterior y contrario a administraciones previas, no se formula adicionalmente un plan nacional de lucha contra la pobreza, porque se considera que ese objetivo se circunscribe en la visión general de planificación.

Además de ese gran problema, como se expone a continuación, el sector no ha contado con una guía clara y constante y, en relación con esa falta de liderazgo, se ha caído en una falta de coordinación institucional que además se ve agravada por aspectos como la centralidad de las políticas y la falta de políticas que impliquen compromiso de los beneficiarios para con el Estado.

1.1 Rectoría del sector

Si bien mediante la Ley de Planificación Nacional del año 1974 se establecen las rectorías sectoriales como mecanismo de direccionamiento y coordinación, en el caso del sector social esta situación ha tenido una particularidad que indudablemente ha incidido en la lucha por la disminución de la pobreza. Tal situación tiene que ver con el hecho de establecer la rectoría en alguna de las vicepresidencias de la República, decisión que sin necesidad de gran análisis sugiere uno de los mayores problemas que se ha debido afrontar y es el de la dependencia política del liderazgo, asociada a una visión de corto plazo.

En el caso del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), a nivel discursivo la rectoría fue asumida por la Presidencia de la República mediante el Concejo de Gobierno, pero en la práctica fue responsabilidad del IMAS y de la primera Vicepresidencia (con el programa “Triángulo de Solidaridad”). En el gobierno de Pacheco de la Espriella (2002-2006) se nombró un Ministro coordinador del área social que renunció a su cargo a inicios del 2003, asumiendo desde entonces la conducción de esta área la Primera Vicepresidenta,

quien a su vez funge como Ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

Los coordinadores han sido temporales, sin base legal ni institucional y han tenido que lidiar con un sector social sumamente amplio. Con cada cambio de gobierno ha variado la dirección del plan.

Actualmente, se está modificando esa estructura dejando por fuera las áreas de salud y educación como parte del sector social, ya que son demasiado amplias como para ser atendidas por una sola autoridad y se ha creado un nuevo mando en relación con las políticas selectivas. Específicamente con el cambio de gobierno se pasa la rectoría del sector al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y se crea complementariamente un Viceministerio de Desarrollo Social y Lucha contra la pobreza.

Aunque pareciera que se está avanzando en materia de política de pobreza gracias a estas transformaciones, se debe recordar que el Ministerio de Vivienda no cuenta con Ley constitutiva (aunque también con el cambio de gobierno se trabaja en la creación de ésta) y la máxima autoridad -Ministro- sigue siendo política, es decir, que no se garantiza total continuidad de acciones o lineamientos.

1.2 Coordinación inter-institucional

De acuerdo con lo destacado en los antecedentes nacionales de lucha contra la pobreza, el sector social costarricense es sumamente amplio. De manera muy general se puede afirmar que comprende ministerios e instituciones públicas (autónomas o no), que emprenden políticas de salud, educación, vivienda y seguridad social y que, además, dadas las particularidades de la población vulnerable, existen instancias dedicadas a poblaciones específicas como la mujer, los niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Asimismo se incluyen ciertas entidades que brindan servicios básicos como

en el caso de acueductos y alcantarillados, instituciones de apoyo financiero e instituciones para el desarrollo comunal.

Atendiendo a esas diversas realidades, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se identifican treinta instituciones que componen el sector. Lo anterior en reconocimiento del carácter multifactorial de la pobreza.

Como se refleja en el párrafo tras anterior, esta cantidad de instituciones podían clasificarse en una suerte de subsectores tales como el de mujer (agrupando instituciones como el Instituto Nacional de la Mujer, la Comisión Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condición en Pobreza) o el de niñez (Patronato Nacional de la Infancia, Consejo Nacional de Niños y Adolescentes, Consejo de Atención Integral a la Niñez), con el fin de coordinar esfuerzos, evitando duplicaciones y mejorando el alcance y evaluación de políticas. No obstante, no ha existido una rectoría firme en el sector que establezca ligámenes y obligatoriedad de coordinación, incluso llama la atención que no existen organigramas o mapeos que digan cómo trabaja el sector. En ese mismo sentido tampoco se evidencia iniciativa institucional para realizar estos vínculos.

Resulta ilustrativo el caso del MIVAH, donde si bien para la construcción de viviendas de bien social se debería coordinar con instituciones diversas para garantizar que los proyectos habitacionales no se constituyan solamente por residencias sino en un hábitat que propicie una mejor calidad de vida a los beneficiarios, se admite que si se espera por alcantarillados, escuelas y centros de salud, no se haría nada.

Si bien mediante la Ley de Planificación se establece la necesidad de realizar comisiones interinstitucionales para la coordinación, en la práctica se identifica la realización de reuniones de estas comisiones, de acuerdo con los profesionales entrevistados, éstas se constituyen en contactos periódicos que no generan mayores resultados.

De acuerdo con Pedro Solís (2007, entrevista), con el cambio de administración se está notando cierta mejoría en la coordinación, situación que se valora como positiva, aunque se reconoce que resta independencia de acción. En este campo se destaca que un gran reto consiste en vencer el temor de perder presupuesto institucional si se priorizan y distribuyen mejor las competencias.

Ahora bien, al adicionar el componente internacional a la falta de coordinación de las instituciones públicas, se tiene que la situación se dificulta más por la falta de seguimiento de iniciativas multilaterales. La información está dispersa, de manera que para las instancias nacionales e internacionales resulta difícil determinar si existe duplicidad de políticas o si se puede dar complementariedad entre proyectos.

1.3 Incidencia de los cambios de administración

Además del cambio en la rectoría, los jefes de las distintas instituciones del sector son nombrados por el gobierno, de manera que cada cuatro años se produce un cambio que evidentemente incide en la política. Si bien en algunas instituciones como el IMAS se conservan planes transversales que dan constancia a su accionar, en otras entidades, el cambio de jefatura implica un cambio radical en el desempeño. Esta situación reitera la visión de corto plazo en el combate a la pobreza.

Así se evidencia por ejemplo en el caso del Proyecto de Alivio a la Pobreza impulsado por el BID, donde desde el 2003 se muestra el interés por ejecutarlo, pero es hasta la llegada del nuevo gobierno, que tiene como una de sus metas la reducción de los tugurios, que se logra aprobar la iniciativa. En este sentido, se debe destacar que con el cambio de administración no sólo cambia la política en general, sino que incluso puede variar personal que estaba a cargo de cierto proyecto y con ello se puede llegar a variar los resultados.

1.4 Otras problemáticas del sector

a) **Gobierno sigue siendo muy centralizado**

Por años se ha insistido que en el país debe producirse una planificación regional y sectorial coherente, que considere ámbitos y espacios de acción. Sin embargo, el gobierno sigue siendo muy centralizado. El traslado de funciones a los gobiernos locales sigue siendo poco.

Además, regiones como la Chorotega y la Brunca presentan alta incidencia de pobreza desde hace muchos años y los territorios indígenas presentan serios problemas para la satisfacción de necesidades básicas.

En el gobierno actual, pese a la persistencia de grandes brechas regionales, se elimina de la planificación Nacional la definición de región, cambiándola por la definición de sector. De acuerdo con Castro (2007, entrevista), no se logra un diálogo entre ambas divisiones analíticas.

b) **Presupuesto del sector: FODESAF**

El FODESAF constituye uno de los principales instrumentos de política pública desarrollados por el Estado costarricense para el combate de la pobreza, cuya finalidad es servir como fuente de recursos para financiar programas que permitan cumplir el objetivo de lograr el más adecuado reparto de la riqueza, es decir, permitir la superación de la exclusión social. A pesar de su trascendencia para el desarrollo nacional, el FODESAF se enfrenta a graves limitantes.

En primera instancia, la situación fiscal nacional ha vulnerado su papel en el sector de inversión social. Por mandato legal, el Gobierno debe aportarle anualmente al FODESAF el equivalente a un 20% del impuesto de ventas recaudado, pero esa obligación se ha venido incumpliendo desde la década de los ochenta. Tal situación vulnera la sostenibilidad financiera del fondo y permite cuestionar las prioridades del gasto público que afirma tener el gobierno.

Cuadro N°14**Presupuesto gubernamental destinado a FODESAF:
2000 – 2004**

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Presupuesto*	110.389,5	101.301,5	101.781,4	91.663,3	84.792,0

* Se pasa aproximadamente de \$358.500.584 a \$193.921.097

Fuente: Datos extraídos del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, 2005.

Además, se debe destacar que cerca del 75% del fondo está comprometido vía ley, cuestión que aunque podría pensarse no es del todo negativa, limita su margen de acción y, en tal sentido, debería ser reconsiderada en determinados casos. Así por ejemplo, llama la atención como un 0,5% del fondo se destina a dar subsidios y licencias a trabajadores asalariados y asegurados (no pobres) que se dedican al cuidado de pacientes en fase terminal. De esa suma transferida a la Caja Costarricense del Seguro Social entre los años 1998 y 2004, sólo el 5% se utilizó, quedando un superávit acumulado de ₡1.349 millones para la Caja (CGR, 2004b).

En tal sentido se debería establecer una norma que permita reevaluar los topes fijados por área cada cierto tiempo. Lo anterior implicaría un fortalecimiento técnico de la administración del FODESAF.

Por otro lado, la misma fuente de financiamiento de FODESAF debería ser estudiada, ya que la dependencia del Fondo respecto al dinamismo del ciclo económico nacional provoca que en los períodos de recesión o crisis económica, cuando el Fondo debería comportarse como un mecanismo automático de estabilización, más bien experimente una disminución de sus ingresos, lo que impide la atención oportuna de las crecientes necesidades de grupos vulnerables (Defensoría de los Habitantes, 2004, p.21).

c) Superávit del sector social

Conviene retomar el tema de los superávits en el sector por dos motivos: en primera instancia las instituciones sociales suelen hablar de falta de recursos y, en segunda instancia, esa situación sugiere a los organismos internacionales que al país le sobran recursos para la atención del problema público de la pobreza, cuando en realidad el superávit se suele ligar a temas de subejecución o al problema de recursos específicos que no son reevaluados en el tiempo³⁴.

d) Políticas sociales no reembolsables y no condicionadas

En el país se ha consolidado una tendencia (especialmente reflejada en el IMAS y el MIVAH) de dar ayudas no reembolsables y no condicionadas a personas en riesgo social. Organismos como el BID han argumentado por ejemplo que un país que posee recursos suficientes para regalar bonos de vivienda, no requiere colaboración.

En este sentido, el Plan Avancemos (para fortalecer el acceso y la permanencia de la población en la educación secundaria), impulsado por el gobierno Arias Sánchez constituye un primer intento de políticas condicionadas -a cargo fundamentalmente del IMAS-. Esta iniciativa se espera fortalezca al sector, en el tanto se ayuda a población vulnerable, exigiendo una condición -estudiar- que al mismo tiempo ayudará en el largo plazo a romper el ciclo de la pobreza.

34 En relación con el tema del superávit otro ejemplo es cuando la Contraloría general señala que “En términos generales para el año 2002 el IMAS presupuestó ingresos por 14.848 millones de colones de los cuales percibió 14.263.9 millones (un 96 % de lo presupuestado) y ejecutó gastos por 12.262.3 millones lo que generó un superávit de 2.001.6 millones, originado en su mayor parte en la subejecución de recursos del Programa Sustantivo [...], lo que no deja de ser preocupante si se toma en cuenta que el IMAS argumenta precisamente la falta de recursos para la ejecución de sus diferentes programas” (CGR, 2003).

e) Falta de información para evaluar impacto

Quizá el mayor problema que se ha identificado en el proceso de investigación es el que tiene que ver con la falta de información sobre los programas y el impacto de éstos. Este problema se encuentra ligado a la falta de seguimiento de los beneficiarios de programas para registrar la forma en que evoluciona su condición después de la ayuda percibida (contrastar información previa y posterior a la aplicación de la política), a la dispersión de la información en el caso de cooperación internacional, etc.

f) Débil cultura de evaluación

En relación con lo anterior, pese al marcado discurso nacional sobre transparencia y rendición de cuentas en el sector público, la verdad es que la evaluación es insuficiente. Partiendo del hecho más prístino que es la poca información existente, se hacen evidentes las deficiencias en esta fase de las políticas.

Asimismo, se debe señalar que la participación ciudadana es muy baja. En el caso del MIVAH se identifica la apertura de canales de comunicación con la ciudadanía, como la habilitación de una línea telefónica gratuita para la atención de dudas y quejas, así como un programa radial para divulgar políticas. No obstante, no se tiene claramente definida la manera de canalizar esa participación.

g) Recurso Humano

El señor Matthew Tank (2007, entrevista), del Banco Interamericano de Desarrollo en Costa Rica, afirma que para la ejecución de grandes proyectos, la cantidad y cualidad de los trabajadores del sector público suele ser insuficiente. No hay recursos para tener mayor número de empleados dedicados a la actividad -ni la facilidad administrativa para contratar temporalmente a personas que colaboren en determinada

política-³⁵ y, además, la incapacidad de generar condiciones laborales competitivas hace que buenos funcionarios se trasladen al sector privado con cierta frecuencia.

2. Incorporación de iniciativas regionales

2.1 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Desde el año 1974 se establece formalmente -vía ley-, que el MIDEPLAN sería el órgano encargado de la centralización de iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación por implementarse en el país. Específicamente, en los artículos 10 y 11 de la Ley N°5525 se establece que:

“Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo [...] Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público”.

“Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica,

35 Por tal situación los organismos internacionales suelen sugerir que la canalización de fondos para el desarrollo se haga vía un tercero, con mayor capacidad humana y administrativa. Por ejemplo, la Fundación Costa Rica-Canadá para la ejecución de proyectos de vivienda.

teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”.

Pese a lo anterior, en el área de Cooperación Internacional del MIDEPLAN se reconoce que por más de diez años se abandonó la tarea de planificación nacional de la cooperación. En ese sentido no existe registro de acciones aprobadas ni se ha realizado evaluación alguna de ese sector (se reitera el hecho de escasez de información y por ende evaluación) (Rodríguez, 2007, entrevista).

En este lapso se trabajaba con una especie de subsistema de cooperación internacional, compuesto por las oficinas de asuntos internacionales de los distintos ministerios e instituciones públicas del país. En este espacio, los organismos internacionales negociaban con estos departamentos y, estos últimos, debían comunicar al MIDEPLAN los resultados. No obstante, si bien se afirma que sí se producen intercambios comunicativos entre las partes, no existe un registro, lo que hace extremadamente difícil ubicar iniciativas (máxime que en los departamentos de las distintas institucionales tampoco se registra un buen sistema de información)³⁶.

Hace menos de un año, la situación está dando un giro positivo en cuanto a la centralidad del MIDEPLAN en el campo de la cooperación internacional. Ese cambio está ligado indudablemente al aspecto ya señalado de la incidencia de la voluntad política para la definición de roles institucionales.

En el gobierno actual se cuenta con la ventaja que el Ministro de Planificación -Kevin Casas- tiene muy claro que lo internacional puede y debe jugar un papel fundamental en la planificación nacional y, en tal sentido, se firma un decreto recordando los deberes legales del MIDEPLAN en este campo y, entre otras acciones, se intenta centralizar registros. En esa

36 Incluso mediante llamadas telefónicas a instituciones donde se ubica la existencia de políticas derivadas de iniciativas regionales, se encuentra que la oficina que se supone encargada de asuntos internacionales (así registrada en el MIDEPLAN) no conoce de la política de interés y hay que buscar en otros departamentos (vg. caso BM-MEP).

misma línea, el Departamento de Cooperación Internacional pasa al rango de Área, se crea una cartera de demandas de cooperación por sector³⁷, se establece coordinación estrecha entre el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Viceministerio de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza, con la finalidad no sólo de registrar información a futuro, sino que además, se intenta realizar un histórico de la incidencia internacional en el país.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N°33206 de julio del 2006, las funciones del Área de Cooperación Internacional son:

“a) Apoyar al Despacho para que la asignación de los distintos tipos de recursos externos que se canalizan hacia el Sector Público, o por medio de él, sean utilizados en forma eficiente y respetando las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Ningún Ministerio ni organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener cooperación internacional, sin la autorización previa de MIDEPLAN, de manera que se garantice desde el inicio, que la cooperación se dirija hacia esas prioridades. La aprobación definitiva de los proyectos deberá contar también con la aprobación de MIDEPLAN. b) Diseñar planes de cooperación externa, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional”.

Además, retomando el aspecto político, Rodríguez (2007, entrevista) destaca que el hecho de que el actual Ministro de Planificación sea el Segundo Vicepresidente de la República, da mayor peso y vigencia a los cambios realizados. No obstante, el reto es que los cambios persistan en el tiempo, superando obstáculos como el cambio de voluntades que viene con el cambio de administración gubernamental.

37 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Agenda sectorial de cooperación internacional 2007-2010*. MIDEPLAN. 2007.

2.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la política exterior es una herramienta de orientación y posicionamiento esencial para el desarrollo de cualquier país y cobra una especial importancia cuando el país es pequeño y debe necesariamente mantener una intensa y constante relación con el exterior, como es el caso de Costa Rica.

Si bien en este Ministerio se han establecido los lineamientos generales de la política de cooperación internacional y en ese sentido se manifiesta la firme convicción de que el país puede y debe ser objeto de cooperación en distintas modalidades, se remarca nuevamente la falta de centralidad que se ha tenido en el manejo de las negociaciones y aprobación de proyectos. De acuerdo con Pizarro (2007, entrevista), la Cancillería debería participar al menos en la parte de contacto y negociación de iniciativas de cooperación y, en tal sentido, se debería conservar un registro de ello (mientras que la evaluación sí correspondería al Ministerio de Planificación).

No obstante, en la realidad se reitera la descentralización en el manejo de las iniciativas de colaboración. En la Dirección de Cooperación Internacional se evidencia la falta de registros sobre cooperación -o al menos negociaciones para cooperación- con instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc. En los informes institucionales anuales se nota un especial énfasis en el registro de la participación del país en cumbres, foros, reuniones regionales e iniciativas de este tipo, mientras que en el lado de la cooperación se referencian unas pocas acciones (sólo las que por alguna situación particular pasaron por el Ministerio).

A pesar del ya señalado relego del mandato legal de responsabilidad de aprobación de todo proyecto de cooperación por el MIDEPLAN, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se manifiesta que mediante el decreto N°33206 -que refuerza esa necesidad de centralidad y dirección de la cooperación-, se entra en conversaciones con el MIDEPLAN para solicitar

que cuando se detecte una iniciativa de cooperación también sea notificada a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Un aspecto que reaparece como prioritario en esta institución es el reconocimiento de que la cooperación ha estado no sólo dispersa en términos de la falta de una entidad pública que registre todas las iniciativas, sino que además, ha sido determinante la falta de priorización de áreas para la cooperación. Al menos en los últimos diez años las iniciativas de cooperación han dependido de las circunstancias y oportunidades contextuales, razón por la cual no se puede hablar de tendencias. Algunos proyectos de cooperación son iniciativas de los organismos multilaterales o estados cooperantes y otros proyectos son producto de la iniciativa de diferentes instancias del gobierno. Por tal razón, en ocasiones se termina aprobando proyectos que no coinciden con las necesidades del país, se duplican políticas y, en general, no se da la más adecuada asignación de recursos dada la realidad del país.

2.3 Lo observado en instituciones del sector social

Pese a que se afirma que durante muchos años la cooperación se manejaba en los departamentos de asuntos internacionales, en las visitas y consultas telefónicas, se encuentra información dispersa y en algunos casos centralizada en algún o algunos funcionarios públicos. En un caso extremo, para saber de una posible política derivada de una iniciativa regional se afirmó que la persona que manejaba la información estaba en Brasil (MIVAH).

A lo interno de las instituciones se identifican problemas con la información y de manera consecuente se admite que los mecanismos de evaluación son poco estrictos. En el caso del MIVAH, se admite que ciertas iniciativas internacionales, por no estar incorporadas en planes anuales operativos y presupuestos institucionales, no son evaluadas y ni siquiera

aparecen en las memorias institucionales (Román, 2007, entrevista).

3. Principales retos

De acuerdo con las problemáticas identificadas en este apartado, conviene destacar algunos de los principales retos que se deben afrontar con el fin de lograr una mejora en la incorporación efectiva de iniciativas regionales en el accionar del sector social costarricense de lucha contra la pobreza. De manera muy general:

- Se debe fortalecer el papel del MIDEPLAN en la aprobación y registro de toda iniciativa de cooperación internacional.
- El MIDEPLAN debe crear fuertes ligámenes comunicativos con los departamentos de asuntos internacionales de las instituciones del sector y con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Mejorar la coordinación interinstitucional de las instituciones del sector social.
- Evitar la existencia de superávit en el sector social.
- Se deben mejorar sistemas de información y la consecuente evaluación (indicadores de impacto).
- Mantener y fortalecer los cambios positivos que se atribuyen a la actual administración, principalmente procurando superar el factor político que ha permeado a la lucha contra la pobreza.
- Relacionado al punto antecedente, dar visión de largo plazo a la lucha contra la pobreza.

De manera más directa, en el caso de la cooperación se debe trabajar en:

- La actualización periódica de una cartera de necesidades de inversión social.

- El paso del exceso de diagnósticos a la de ejecución de políticas.
- La recopilación de información que permita la correcta evaluación de distintas iniciativas.
- La incorporación de demandas ciudadanas y el control ciudadano en las gestiones que se supone se emprenden en su beneficio.

Si bien es cierto que en la actualidad las iniciativas regionales no han tenido gran trascendencia en el área de la pobreza, los aspectos señalados indican que con pequeños cambios podrían tener un papel más significativo. La posición internacional que ocupa Costa Rica sigue siendo buena en comparación con el resto de América Latina, pero ello no debe impedir el reconocimiento de serias debilidades -por ejemplo a la hora de disminuir brechas regionales y de ingreso-, en cuya atención podrían colaborar instancias regionales.

V. Conclusiones

Los años noventa cerraron en Costa Rica con una especie de claroscuro en materia de combate a la pobreza, cuyas características persisten en este inicio del nuevo milenio. La incidencia de la pobreza se ha mantenido constante pese al positivo desempeño macroeconómico del país y al importante gasto público social que se ha realizado. Incluso, lejos de alcanzarse una reducción de los índices de recuento de los hogares y la población pobre, los mismos se mantienen estancados con el agravante de una expansión, aunque leve, del número de pobres en términos absolutos y la tendencia al ensanchamiento en los niveles de desigualdad.

Los numerosos diagnósticos existentes en el país subrayan reiteradamente problemas centrales que inciden en esa situación, tales como 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. Esa incapacidad de pasar del diagnóstico a la formulación y ejecución de políticas correctivas, podría estar provocando un mayor arraigo de tales contrariedades.

En la atención de éstas y otras debilidades del sector, si bien las iniciativas de organismos regionales y de cooperación multilateral no han ocupado un papel importante a la actualidad, desde distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales se reconoce que con una mejor atracción y direccionamiento de estas últimas se podría contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y, en especial, de la población en riesgo social.

Pese a ese reconocimiento se evidencian importantes contradicciones que deben ser objeto de atención. En el sector social costarricense no ha existido por más de diez años claridad en el tipo de cooperación que se requiere. Además, si bien Costa Rica no es considerada como nación prioritaria para la cooperación internacional y, de manera consecuente, las estrategias, políticas o programas implementados en ese sentido han sido exiguos, se cuenta con la desventaja adicional de no contar con adecuados sistemas de información: registro de negociaciones, acuerdos e impacto de las acciones emprendidas. Ambas situaciones no parecen coincidir con la aparente preocupación de ser receptor de iniciativas internacionales para el combate a la pobreza.

Por el carácter no prioritario para la recepción de colaboración internacional, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se ha impulsado la atracción de cooperaciones técnicas y la promoción de la triangulación de experiencias, que en muchos de los casos culminan con la realización de más estudios sobre distintas aristas del tema de la pobreza en el país. A ese estadio -que se podría considerar como una etapa previa para la formulación de políticas- se destinan importantes recursos que podrían utilizarse para la reducción de la pobreza y la lucha por el respeto de derechos

humanos básicos como el de la procura de la igualdad entre los habitantes de la nación.

Dadas las características socio-económicas del país, los organismos multilaterales participan fundamentalmente con proyectos que se sustentan en préstamos, que deben afrontar largos procesos para la toma de decisión política y posterior implementación.

Como se ha destacado anteriormente en este estudio, la pobreza es indisociable del concepto de derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos, porque las personas en esa condición, desde la niñez enfrentan serias dificultades para incorporarse en condiciones de igualdad a la sociedad, ya que por la necesidad de contribuir al sustento de los hogares suelen abandonar los estudios, situación que les perjudica para colocarse en trabajos con buenos salarios, les dificulta el conocimiento de los derechos políticos y civiles que les competen, etc. No obstante, no se debe caer en el equívoco de pensar que la disminución de la pobreza va a generar por sí misma la mejora en el disfrute de esos derechos, debe haber un compromiso nacional -normativo e institucional- en tal dirección³⁸.

En relación con lo anterior, es necesario recordar que Costa Rica dispone de normativa y entidades que luchan por la difusión y la defensa de los diversos derechos de los habitantes y, específicamente en el tema en estudio, el Estado procura que las personas en condición de pobreza puedan no sólo superarse económicamente, sino que además busca la incorporación de éstas a una serie de políticas universales que pretenden darles las herramientas necesarias para que se puedan desarrollar integralmente como seres humanos.

Si bien la ruta es la adecuada, se debe mejorar el camino. En el tema de la incidencia regional en el combate de la pobreza,

38 Puede haber dictaduras con bajos niveles de pobreza, pero donde se ven diariamente violentados derechos civiles, políticos y sociales de las personas.

se debe recomendar a **nivel general**, el redireccionamiento de la cooperación internacional en el sentido de realizar diagnósticos solamente si existe la posibilidad de que éstos se traduzcan efectivamente en proyectos o políticas de desarrollo, es decir, acabar con la proliferación de investigaciones dispersas y no utilizadas. Incluso sería conveniente tratar de amalgamar estudios ya existentes para tener una sola versión oficial de la situación de la pobreza en el país y, una vez identificados puntos álgidos, determinar qué papel puede y debe ocupar la iniciativa internacional.

Siempre desde una perspectiva general del sector, es sumamente evidente la falta total o la débil coordinación interinstitucional, por lo que se debe trabajar en el mejoramiento de ésta. Además, en el caso de estudio aparece como punto álgido la falta de registro sobre proyectos de cooperación; hilando más fino, incluso resulta preocupante que en las distintas instituciones públicas -pese al manejo de datos- no se generan estadísticas que permitan conocer el impacto sobre las políticas aplicadas.

En las distintas instituciones públicas se trabaja y presta gran atención a los sistemas de selección de beneficiarios, dando énfasis a la elección de las personas destinatarias de una determinada política, pero con poco acento en la evaluación del impacto, es decir, se sabe poco o nada sobre cómo les afectó la acción. El proceso de la política debe contemplar la incorporación de los ciudadanos destinatarios para saber cómo valoran determinada gestión y, a partir de ello, las instituciones deberían valorar la vigencia de la acción, la necesidad de su reforma o, incluso, el cese de ésta.

Por otro lado, quizá uno de los aspectos más importantes para mejorar la lucha contra la pobreza en el país es el que tiene que ver con la necesidad de dar una visión de largo plazo a las políticas públicas, de manera que no sólo se logre dar continuidad a la labor plenamente estatal, sino que importantes planes multilaterales no lleguen a verse como desfasados por retrasos que son resultado de condiciones

del mismo país (vg. tiempo de aprobación de proyectos en la Asamblea Legislativa).

Respecto a ese último factor, se debe prestar especial atención a la etapa de decisión en las políticas con apoyo multilateral, ya que el tiempo para la adopción de éstas suele ser muy extenso, obstaculizando la implementación oportuna de las iniciativas³⁹.

En procura de contribuir a generar cambios positivos en estos procesos, a continuación se exponen recomendaciones para las instancias que están en capacidad de incidir en la mejora de la situación. En primer lugar, los **organismos regionales** deben considerar que:

- Si bien se ha evidenciado la existencia de diálogos entre las organizaciones multilaterales y el país para el establecimiento de acciones concertadas, también se reconocen acciones al margen de las prioridades nacionales. En tal sentido, el apego a la cartera de necesidades por sector debe ser prioritario (mediante la adhesión a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo o, preferiblemente, a documentos específicos donde se establece la prioridad en cooperación internacional).
- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica es el ente público oficial para la aprobación de iniciativas de cooperación en sus distintas modalidades, por ello no deben emprender acciones o firmar acuerdos sin el previo visto bueno de la institución.
- Se debe dar seguimiento a las acciones, no sólo en términos financieros, sino en alcance de objetivos y cumplimiento de metas.

³⁹ Desde setiembre de 2006, en la Asamblea Legislativa se trabaja con el Fondo de Población, para mejorar la capacidad de generación de consensos y reducción en los tiempos de aprobación de proyectos.

- Continuar apoyando políticas públicas nacionales que contribuyan a consecución de las metas país y las metas que los organismos regionales impulsen en el futuro.

Las **entidades nacionales** deben tener presente que:

- El MIDEPLAN debe retomar su papel de responsable de la aprobación de proyectos con participación internacional. Todo proyecto debe ser avalado y registrado por el Ministerio, específicamente por el Área de Cooperación.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto debe establecer que no se trata sólo de atraer cooperación, sino de generar impacto y, en ese sentido, la proliferación de estudios o diagnósticos no parece oportuna.
- Se debe trabajar como sector, es decir, procurando la coordinación. En el caso de asuntos internacionales, lo anterior implica mejorar la comunicación entre departamentos institucionales y de éstos con el Ministerio de Planificación.
- Se deben fortalecer los sistemas de información y evaluación de las instituciones. Fundamentalmente se debe prestar atención al establecimiento de un sistema homólogo para la selección de beneficiarios en el sector social, que además contenga los datos necesarios para una eventual evaluación del impacto de la medida implementada.
- Definir mecanismos claros para la aceptación, registro e implementación de políticas con intervención de organismos internacionales.
- Promover mecanismos para el fortalecimiento de las diversas etapas de una política pública, principalmente las referentes a la decisión, implementación y evaluación. En ésta última resultaría conveniente

que de acuerdo a la evaluación realizada se emitieran recomendaciones dirigidas al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, con el fin de que éste pueda orientarlas a los organismos regionales respectivos.

De manera muy general, en el caso del **Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos**:

- Indudablemente debe prestar atención prioritaria al hecho de situar en la agenda centroamericana el establecimiento de una definición sobre lo que se debe entender por políticas regionales para la reducción de la pobreza. Se debe crear un lenguaje homólogo, pero que al mismo tiempo reconozca las diferencias entre cada uno de los países de la región.
- El Consejo de Procuradores de Derechos Humanos no es muy conocido a nivel nacional e incluso, dada la poca relevancia de otras instancias regionales en el país, se debe trabajar en la creación de una imagen positiva que le diferencie. Se debe no sólo difundir objetivos, sino generar actividades de trascendencia y darlas a conocer.
- Recomendar al país, dados los datos recabados en la investigación- que se mejoren a nivel nacional los sistemas de adopción, registro y divulgación de políticas o iniciativas regionales de reducción de la pobreza. Además, trabajar en el fortalecimiento de los vínculos de esas iniciativas con las políticas nacionales.
- Sería conveniente que las recomendaciones derivadas del informe regional culminaran en la firma de un acuerdo político de seguimiento.

De manera más específica, el Consejo –a través de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica- debe procurar que se brinde seguimiento a compromisos internacionales

adoptados en el tema de la pobreza. Además debe velar para que en los proyectos sociales se incluya siempre el factor de evaluación con especial énfasis en la participación ciudadana en tal proceso. Como lo señala Trejos (2007, entrevista), los pobres por lo general no tienen voz en la gestión de proyectos que les afectan directamente.

Para lograr lo anterior, el primer paso que se debería realizar con el fin de mejorar el desempeño del sector en tales términos -y sobre todo en lo que refiere al monitoreo de iniciativas regionales-, debe ser el de corroborar que se dé un registro de todas las acciones negociadas y aprobadas en ese marco. En tal sentido, se podría monitorear el área designada por el Gobierno costarricense para la centralización de tales políticas -Área de Cooperación Internacional del MIDEPLAN-.

Pensando en la futura implementación de proyectos con financiamiento externo -como el de Reducción de la Pobreza Urbana del BID con presupuesto de USD50.000.000-, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno debe ser un factor fundamental. Por el destino público de esos fondos, debería haber apertura y publicidad en la ejecución de éstos. En este tipo de iniciativas, que poseen un factor comunitario, debería existir apertura de canales de comunicación con las poblaciones beneficiarias para que además de indicadores económicos, se incorpore en los informes evaluativos una valoración desde el punto de vista del usuario.

En los casos en los que ya se han implementado acciones para la escucha de demandas e inquietudes de la ciudadanía (vg. caso de la línea gratuita y programas radiales del MIVAH), se podría contribuir en lo que es el direccionamiento de esa participación. Nada se hace con abrir espacios si finalmente la participación no se traduce en acciones.

Finalmente, dado el carácter político del impulso de muchas iniciativas, se debe insistir en la intervención de organismos neutrales para el monitoreo -Defensoría de los Habitantes,

Instituto Interamericano de Derechos Humanos-, que además entiendan la necesidad de incorporar a la ciudadanía y, en este sentido, procuren mecanismos para la correcta organización y canalización de sus demandas. Respecto a este último factor, se deben idear mecanismos que respondan a iniciativas por región de desarrollo y/o áreas de acción (vg. vivienda, educación, etc). Debe ser una participación que atienda al carácter multifactorial de la pobreza.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N° 12 de Censos*. 1861.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N°4760 de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social*. 1971.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N°5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*. 1974.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N°6914 de Reforma a la Ley constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social*. 1983.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N°7839 del Sistema de Estadística Nacional*. 1998.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N°8154 de Aprobación del convenio de préstamo N°1284-OC/CR “Programa de regularización del catastro y registro”*, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo. 2001.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N°8269 de Aprobación del Contrato de Préstamo N-7068-CR* suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF-BM), para financiar la segunda fase del Proyecto de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud. 2002.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley N° 8820 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos*. 2002.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Aprobación del contrato de préstamo N° 7284-CR y sus anexos números 1 y 2*, entre el Gobierno de la

República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) para financiar el proyecto equidad y eficiencia de la educación. 2006.

Artigas, C. *La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL*. 2003. [En línea]. Página oficial de la CEPAL. [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/13598/P13598.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Banco Central de Costa Rica. *Tipo intercambiarío de compra de dólar*. 2007. [En línea] Página oficial del BCCR [Consultada el 11/5/2007]. Disponible en: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20473>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Estrategia del BID con Costa Rica*. Washington, Estados Unidos: BID. 2003a. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=933867>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Alivio de la Pobreza Urbana y Desarrollo del Capital Humano*. 2003b. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=TC0211010&Language=Spanish>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Evaluación del Programa de Costa Rica 2002-2006*. Washington, Estados Unidos: BID. 2006. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=936781>

Banco Interamericano de Desarrollo. Portal de Proyectos. 2007a. [En línea]. Página del BID. [Consultada el

4/5/2007] Disponible en: <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?language=Spanish>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Estrategia de país con Costa Rica: 2006-2010*. Washington, Estados Unidos: BID. 2007b. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=969292>

Banco Mundial. *Costa Rica: el Gasto Social y la Pobreza*. 2003. [En línea] Página oficial del Banco Mundial Consultada el 4/5/2007]. Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/COSTARICAINSPANISHEXTN/0,,contentMDK:20240669~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:456446,00.html>

Banco Mundial (BM). *Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development to the executive directors on a country partnership strategy for the Republic of Costa Rica*. Washington DC: BM. 2004.

Banco Mundial. *Costa Rica poverty assessment: recapturing momentum for poverty reduction*. 2007. [En línea] Página oficial del Banco Mundial [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000020953_20070523093115&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina*. Chile: CEPAL, Naciones Unidas. 2005. [En línea]. Página oficial de la CEPAL. [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR). *Informe N°DFOE-S0-22-2004 sobre Resultados del Plan Social Vida Nueva 2002-2004*. San José - Costa Rica. 2004a.

Contraloría General de la República de Costa Rica. (CGR). *Presupuestos ordinarios 2005 por áreas de fiscalización, montos aprobados*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativo, San José - Costa Rica. 2004b.

Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR). *Informe N°DFOE-S0-37-2005 sobre Resultados del Plan Social Vida Nueva 2002-2004*. San José - Costa Rica. 2005.

Contraloría General de la República de Costa Rica. *Informe N°DFOE-SO-11-2006 sobre Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo*. San José - Costa Rica. 2006.

Consejo Social de Gobierno de la República de Costa Rica y Sistema de las Naciones Unidas en Costa Rica. *Primer Informe de Costa Rica sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Costa Rica: PNUD. 2004. [En línea] Página del PNUD Costa Rica [Consultada el 11/8/2007] Disponible en:

http://nacionesunidas.or.cr/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=25

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. *Informe final sobre el financiamiento y administración del Fondo de*

- Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF)*. San José - Costa Rica. 2004.
- Elizondo, R., Poltronieri, J., Villalobos, W. Medición de la pobreza en el SIPO: desarrollo del método de puntaje. En: *Revista Economía y Sociedad; No. 17*; Setiembre – Diciembre 2001, Costa Rica: Universidad Nacional. 2001.
- Instituto para la integración de América Latina y el Caribe (INTAL). *Informe N°3: Informe Centroamericano 2004-2006*. Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL. 2007.
- Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica (IMAS). *Memoria institucional 2004-2005*. San José - Costa Rica: IMAS. 2005.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). *Sistema de Población Objetivo. Costa Rica*: IMAS. 2007. [En línea]. [Consultado el 7/5/2007]. Disponible en: http://www.imas.go.cr/informacion/sistemas_de_informacion_SIPO.html
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados*. San José - Costa Rica: INEC. 1997.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Documento metodológico: Encuesta a Hogares con propósitos múltiples*. 2004a. [En línea] Página oficial del INEC [Consultada el 7/3/2007]. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Documento metodológico: Metodología de hogar y pobreza*. 2004b. [En línea] Página oficial del INEC [Consultada el 7/5/2007]. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples: principales resultados*. San José - Costa Rica: INEC. 2006.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Antecedentes y objetivos*. 2007b. [En línea] Página oficial del INEC [Consultada el 7/5/2007]. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). *Series estadísticas*. 2007c. [En línea] Página oficial del INEC [Consultada el 7/5/2007]. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). *Caracterización de las principales fuentes de cooperación Internacional*. San José - Costa Rica: MIDEPLAN. 1996.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010*. San José - Costa Rica: MIDEPLAN. 2007a.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). *Agenda Sectorial de Cooperación Internacional 2007-2010*. San José - Costa Rica: MIDEPLAN. 2007b.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Memoria institucional 2002-2003*. San José - Costa Rica: Imprenta nacional. 2003.
- Montero, S. y Barahona, M. La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: institucionalidad, financiamiento, políticas, programas. En: *Serie Políticas Sociales, N°77*, 1-68, Chile: CEPAL, Naciones Unidas. 2003. [En línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/13950/P13950.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Naciones Unidas. *Estatus de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos*. 2003. [En línea] Página oficial de las Naciones Unidas [Consultada

15/5/2007]. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/pdf/reports.pdf>

Omodeo, P. y Gutiérrez, E. *Índice de Desarrollo Humano Cantonal*. San José - Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano. 2006.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°14184 que establece el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial*. 1983.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°14312 que establece el sector de Trabajo y Seguridad Social*. 1983a.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°14313 que establece el sector de Salud*. 1983b.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°14349 que establece el sector de Educación y Recursos Humanos*. 1983.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°14501 que establece el sector de Cultura*. 1983.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°14502 que establece el sector de Vivienda y Asentamientos Humanos*. 1983.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N°33206 que Deroga "Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional" y "Área de Planificación Regional". Crea "Área de Cooperación Internacional"*. Reforma "Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica". 1983.

- Presidencia de la República de Costa Rica. *Plan para la superación de la pobreza y desarrollo de capacidades humanas “Vida Nueva” 2002-2006*. San José - Costa Rica. 2002.
- Programa Estado de la Nación Costa Rica. *Undécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José - Costa Rica: Programa Estado de la Nación. 2004.
- Programa Estado de la Nación Costa Rica. *Duodécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José - Costa Rica: Programa Estado de la Nación. 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2006*. Naciones Unidas. 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Proyecto de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su inclusión en la planificación del Sector Público Costarricense*. 2005. [En línea] Página oficial del PNUD [Consultada el 14/5/2007]. Disponible en: http://www.nu.or.cr/pnudcr/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=0
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Índice Nacional de Desarrollo Humano*. 2007. [En línea] Página oficial del PNUD [Consultada el 14/5/2007]. Disponible en: http://www.nu.or.cr/pnudcr/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=0
- Putnam, E. *La población afrocostarricense según los datos del Censo de 2000*. Simposio: “Costa Rica a la luz del Censo del 2000”, San José - Costa Rica: Programa: Estado de la Nación.

- Sauma, P. y Garnier, L. *Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica*. Costa Rica. 2007. [En Línea]. Página oficial del BID [Consultado el 5/5/2007]. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/713spa.pdf>
- Sistema de Integración Económica de Centro América (SIECA). *Estado de la Integración Económica de Centroamericana*. 2007. [En línea]. Página oficial del SIECA [Consultada el 4/6/2007]. Disponible en: <http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>
- Starling, G. *Managing the public sector*, 5th ed. New York: Harcourt Brace College. 1998.
- Subirats, J. *Razones para un cambio de perspectiva en el estudio de la administración pública*. Madrid-España: Ministerio para las Administraciones Públicas. 1994.
- Trejos, J., Pretrei, H. y Thompson, E. *El gasto público en Costa Rica*. 2006. [En Línea]. Página oficial del BID [Consultado el 5/5/2007]. Disponible en: <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?language=Spanish>
- Viquez, R. Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica. 2005. [En línea]. *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, N°0530*, Washington: Banco Mundial. [Consultado el 5/5/2007]. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0530Spanish.pdf>
- Viquez, R. Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica. Washington: Banco Mundial (borrador para comentarios). 2003. [En línea]. *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección*, Washington: Banco Mundial. [Consultado el 5/5/2007]. Disponible en: http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/PDFfiles/Targeting_CostaRica_Vinquez.pdf

Entrevistas

Alpízar, Felipe. Oficial de programas del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2005-2007), entrevista realizada el miércoles 13 de junio de 2007 a las 12m.d.

Castro, María Elena. Unidad de Análisis de Desarrollo del Ministerio de Planificación y Política Económica, entrevista realizada el lunes 18 de junio de 2007 a las 9:00a.m. Oficinas del MIDEPLAN.

Lacayo, Jeffrey. Enlace CONAI, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, entrevista realizada el jueves 8 de junio de 2007 a las 3:00 p.m. Oficinas CONAI.

Pizarro, Laura. Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, entrevista realizada el martes 12 de junio de 2007 a las 10:00a.m. Oficinas del MIREC.

Rodríguez, Rose Mary. Especialista Académica del Programa de Mejora de la Calidad Educativa (PROMECE) del Ministerio de Educación Pública, entrevista realizada el lunes 9 de julio de 2007 a las 10:00am. Oficinas del MEP.

Rodríguez, Saskia. Coordinadora del Área de Cooperación Multilateral del Ministerio de Planificación y Política Económica, entrevista realizada el miércoles 20 de junio de 2007 a las 11:00a.m. Oficinas del MIDEPLAN.

Román, José Gabriel. Departamento de Auditorías de Calidad del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, entrevista realizada el lunes 11 de junio de 2007 a las 9:00 a.m. Oficinas MIVAH.

Solís, Pedro. Coordinador del Departamento de Planeamiento del Instituto Mixto de Ayuda Social, entrevista realizada el miércoles 30 de mayo de 2007 a las 2:00 p.m. Edificio IMAS.

Trejos, Juan Diego. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, entrevista realizada el viernes 22 de junio a las 2:30p.m. Oficinas del IICE.

Tank, Matthew Jordan. Especialista del Banco Interamericano de Desarrollo, encargado del proyecto de Alivio a la Pobreza. Entrevista realizada el martes 10 de julio de 2007

Participantes del taller de validación (jueves 26 de julio de 2007, en las instalaciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica, de 9am a 12:30md).

Araya, Rebeca. Despacho de la Diputada Ana Elena Chacón (miembro de la Comisión de Asuntos Sociales), Asamblea Legislativa.

Alvarado, Julio. Defensoría de los Habitantes.

Barahona, Manuel. UNICEF y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Castro, María Elena. Unidad de Análisis de Desarrollo del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Céspedes, Yalily. Área de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Chacón, Alexander. Defensoría de los Habitantes.

Chinchilla, Ivannia. Programa Ombudsman y Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica.

González, Lorena. Oficial de Programa del Programa Ombudsman y Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Jiménez, Juliana. Defensoría de los Habitantes.

Matarrita, Mariela. Defensoría de los Habitantes.

Segura, Ana Beatriz. Defensoría de los Habitantes.

Soto, Christian. Defensoría de los Habitantes.

Anexos

Anexo 1

Diseño muestral de la EHPM

1. Principales características

Población: se define como el conjunto de todas las viviendas particulares existentes en el país y de sus ocupantes, que son residentes habituales en esas viviendas. Se excluye del estudio a la población residente en las viviendas colectivas (cárceles, conventos, asilos, residencias colectivas para estudiantes y trabajadores, hospitales y hoteles).

Marco muestral: para seleccionar las muestras (viviendas) de las entrevistas, entre 1987 y 1998 se empleó un marco muestral de viviendas construido en 1986 con la cartografía y la información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1984.

Considerando el evidente crecimiento de la población desde esa fecha y los cambios ocurridos en su distribución geográfica, la entonces Dirección General de Estadística y Censos inició acciones orientadas a la elaboración de un nuevo marco que contemplara apropiadamente el crecimiento en el número de viviendas y los cambios en la condición urbano-rural de las áreas o segmentos que lo componen. Como parte de este proceso se construyó un nuevo marco (MMV-98), con base en la actualización cartográfica realizada en el período 1993-1997, actividad que formó parte de los preparativos del censo que finalmente se llevó a cabo en julio del año 2000.

El nuevo MMV presenta una nueva delimitación de segmentos, incluye un conteo del número de viviendas dentro de cada segmento y algunas variables que pueden ser utilizadas como criterios de estratificación: la región de planificación, el grado de urbanización (urbana, periferia urbana, rural concentrado y rural disperso), y un indicador del nivel socioeconómico (bajo, medio-bajo, medio, medio-

alto, alto), construido a partir de una calificación visual de las viviendas y su entorno.

El MMV de 1998 quedó constituido por 16.106 segmentos y 826.521 viviendas con la distribución por **Regiones de Planificación** (nótese que el INEC no trabaja los datos por provincias y Cantones). Con este nuevo marco se seleccionaron las muestras utilizadas en la encuesta de 1999 y las subsiguientes.

Actualmente, se trabaja en la elaboración de un nuevo marco muestral que toma como referencia la cartografía y la información del Censo 2000 y que se espera aplicar en próximas encuestas, una vez concluida la preparación y el diseño de una nueva muestra.

Dominios de Estudio: los dominios de estudio para los cuales se pueden obtener estimaciones con un nivel de confianza conocido son los siguientes:

- Región Central urbana
- Región Central rural
- Resto del país urbano
- Resto del país rural

Además la muestra permite obtener estimaciones de algunas características de la población para las regiones de planificación del país: Pacífico Central, Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte.

Diseño muestral: corresponde a un diseño probabilístico de áreas, estratificado y bietápico. Es de áreas debido a que las probabilidades de selección están asociadas a los segmentos censales, los cuales son áreas geográficas debidamente delimitadas; es estratificado porque para la distribución y selección de la muestra se definieron doce estratos de interés - cada región de planificación dividida por zona urbana y rural - con la finalidad de tener una mejor representatividad de estas áreas y aumentar así la eficiencia relativa del diseño;

es bietápico ya que en una primera etapa se seleccionan segmentos censales o Unidades Primarias de Muestreo (UPM) y en una segunda etapa se seleccionan viviendas o Unidades Secundarias de Muestreo (USM) dentro de las UPM seleccionadas en la primera etapa.

El diseño muestral establece que la muestra sea autoponderada dentro de cada estrato. Por ello, como los segmentos se seleccionaron con igual probabilidad, para mantener la autoponderación se toma una fracción fija de viviendas en la segunda etapa de selección: un cuarto (1/4) en los segmentos urbanos y un tercio (1/3) en los segmentos rurales.

Tamaño y distribución de la muestra: El cálculo del tamaño de muestra se hace bajo el supuesto de muestreo aleatorio simple con un ajuste por efecto de diseño por tratarse de una muestra compleja (por tener más de una etapa). El cálculo del tamaño de muestra y su distribución se efectúa de la siguiente manera:

- a. Se calcula el tamaño de muestra necesario para obtener estimaciones de una tasa de desempleo del 5%, con un margen de error del 1%, un nivel de confianza del 95% y un efecto del diseño de 2,45.
- b. Dado que se establecen cuatro dominios de estudio (Región Central Urbana, Región Central Rural, Resto del País Urbano y Resto del País Rural), el tamaño de muestra para el total del país corresponde al cálculo anterior multiplicado por cuatro.
- c. Considerando el interés del país en la obtención de información sobre el trabajo de los menores por medio de la aplicación de módulos especiales, se asignó o distribuyó la muestra nacional por zona urbana y rural de acuerdo a la variabilidad de la tasa de participación económica de la población de 5 a 17 años, estimada a partir del módulo de trabajo infantil aplicado en el año 1995.

- d. La muestra resultante en cada zona, se distribuye por región, de acuerdo a la variabilidad relativa del número de desempleados.

De esta forma se obtiene un tamaño de muestra inicial de 10.890 viviendas, el cual ha aumentado por el crecimiento en el número de viviendas.

Cambio en la estimación de la población: los datos que actualmente suministra la EHPM son estimaciones que se obtienen a partir de una muestra de viviendas, seleccionada de un marco elaborado en el año 1998.

En el año 2001, al disponerse de los resultados censales, se determinó que al año 2000 (año del censo), la EHPM presentaba una subestimación de la población total de un 9,3%; pues estimó una población de 3.486.048, mientras que el Censo de Población enumeró un total de 3.810.179 personas en todo el país. Además se observó una modificación en la estructura urbano rural de la encuesta, la cual estaba sobreestimando la población rural y subestimando la urbana. Esta situación motivó a recalcular las estimaciones derivadas de la EHPM para el año 2000 haciendo coincidir los totales de población del Censo y de la Encuesta, tanto para cada región de planificación, como para las zonas urbana y rural del país.

Para las estimaciones del año 2001 y subsiguientes se aplica el mismo procedimiento, utilizando como población de referencia el cálculo obtenido de sumar los nacimientos y restar las defunciones del período julio - junio de cada año, a las cifras del Censo 2000 y aplicar un ajuste por migración.

Este cambio en el procedimiento de estimación afecta la comparación de los resultados con los de los años anteriores al 2000. Los cambios efectuados en la estimación de la población se han aplicado a las Encuestas a partir del 2000, por ello, las series de datos correspondientes a los períodos 1987-1999 y 2000 en adelante no son comparables en sus valores absolutos. Sí se considera factible comparar las tasas de participación

económica (ocupación, neta de participación, desempleo y subempleo), así como los porcentajes de hogares en situación de pobreza, debido a que el análisis realizado con los datos del 2000, antes y después de aplicar la nueva ponderación, mostró que estos indicadores no presentaban cambios de magnitud importante.

1.1 Procedimientos para la estimación de los valores poblacionales

El procedimiento de estimación de la Encuesta consiste en multiplicar el resultado de la muestra por un factor de expansión. Este procedimiento se aplica para cada uno de los doce estratos de selección (las seis regiones por zona urbana y rural) de la siguiente forma:

- a) Factor de expansión inicial: se calcula el factor de expansión como el inverso de la fracción final de muestreo para cada estrato. La fracción final de muestreo es el producto de la fracción de muestreo en la primera etapa y la fracción de muestreo en la segunda etapa de selección.
- b) Ajuste por crecimiento: se calcula un ajuste por crecimiento de viviendas que consiste en la razón del número de viviendas en el marco actualizado por el crecimiento observado en los segmentos de la muestra (número inicial más las nuevas viviendas) entre el número original de viviendas en el marco.
- c) Ajuste por no respuesta: se calcula un ajuste por no respuesta que consiste en la razón del número total de viviendas seleccionadas sujetas a entrevista entre el número de estas viviendas que efectivamente respondieron la entrevista.
- d) Ajuste de población: se hace con el fin de corregir la subestimación. Este ajuste consiste en la razón de la población proyectada con base en la información censal y la estimación de la encuesta.

- e) Factor de expansión final: el factor de expansión final se obtiene como el producto del factor de expansión inicial, el ajuste de crecimiento, el ajuste por no respuesta y el ajuste de población. Para obtener la estimación de población para las diferentes variables que investiga la encuesta, se multiplica la variable o característica de cada persona por su correspondiente factor de expansión; y el resultado se agrega para cada ámbito geográfico: región, zona urbana o rural y nacional.

En el caso de las estimaciones sobre los hogares, el factor de expansión que se aplica a un hogar es el factor de expansión correspondiente al jefe de ese hogar. Las características del hogar se multiplican por este factor de expansión y el resultado se agrega de igual forma para cada ámbito geográfico.

1.2 Trabajo de campo

Para la ejecución del trabajo de campo se contratan cerca de 66 entrevistadores, que son capacitados durante las dos últimas semanas del mes de junio de cada año. El trabajo de campo se organiza en dos etapas. En la primera se recolecta la información de la Región Central, formada por el Área Metropolitana de San José y zonas circunvecinas de las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia, dividida para efectos del trabajo de campo en 22 zonas. La segunda etapa abarca el resto del país, dividido en 20 zonas.

En cada zona se cuenta con un equipo de trabajo compuesto por un supervisor, tres entrevistadores, un chofer y un vehículo asignado durante el período de recolección de los datos. Además, durante la segunda etapa dos grupos de trabajo permanecen en la Región Central para realizar las entrevistas pendientes de la primera etapa.

El período de referencia para captar la información sobre empleo es la semana anterior a la fecha de la entrevista, en tanto que la captación de la información sobre desempleo se refiere a las cinco semanas anteriores a tal fecha.

La recolección de datos se efectúa en dos fases:

- Primera fase: segunda y tercera semana del mes de julio.
- Segunda fase: cuarta semana del mes de julio y primera semana del mes de agosto.

1.3 Sobre los resultados

Para el contenido de las publicaciones se seleccionan temas asociados con la población total según los diferentes grupos de edad, fuerza de trabajo, empleo, desempleo, subempleo, ingresos, pobreza, inactividad y niveles de escolaridad. Se incluyen asimismo otras variables a nivel de hogar, tales como el número de miembros, ocupados, jefatura femenina, ingreso per cápita y distribución porcentual del ingreso, entre otros. La información permite además caracterizar a la población económicamente activa según el sector institucional, la categoría ocupacional, el número de horas trabajadas, el grupo ocupacional y el sector o rama de actividad económica. *En general, las variables se encuentran desagregadas por sexo, por región de planificación y por zona urbana y rural del país.*

1.4 Metodología específica para medición de la pobreza

En términos generales, el INEC adopta como definición de la pobreza “la presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables” y, en ese sentido, para la estimación de la pobreza se ha adoptado el Método de Línea de Pobreza o Método del Ingreso (INEC, 2004b, p.3). Dicho método consiste en calcular una Línea de Pobreza, que representa el monto mínimo per cápita necesario para que un hogar pueda atender las necesidades básicas de sus miembros (alimentarias y no alimentarias) y compararla con el ingreso per cápita de cada hogar.

Para la aplicación del método se requieren los siguientes insumos:

- d. **El costo de una Canasta Básica de Alimentos per cápita (CBA)** que debe ser constantemente actualizada dado el cambio en los patrones de consumo. En el caso costarricense se suele calcular conjuntamente con el Ministerio de Salud y mediante el uso de la metodología desarrollada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), cuyas principales características son: representar un mínimo alimentario definido por el patrón de consumo de un grupo de hogares, considerar solamente las necesidades calóricas y considerar las diferencias entre sectores urbanos y rurales (se ponderan resultados).
- e. **El ingreso per cápita del hogar**, que es estimado por la Encuesta de Hogares con base en los hogares que declararon su ingreso. En este rubro el INEC afirma tener tres problemas básicos para su determinación: la falta de respuesta o existencia de personas que no declaran su ingreso, la subdeclaración y la cobertura incompleta del concepto de ingreso investigado. No obstante, para corregir dichas debilidades en Costa Rica se aplican procedimientos propuestos por la CEPAL; específicamente, los ingresos deben ser ajustados un 25% en promedio (zona rural 35.8% - zona urbana 17.4%).
- f. La cuantificación del costo de las **necesidades básicas no alimentarias**, que se estima mediante un factor que es el inverso del coeficiente de Engel (inverso de la proporción del gasto en alimentos). Los factores obtenidos por este método son de 1,97 para la zona rural, 2.18 para la zona urbana y 2.07 para el total país. (INEC, 1997, pp. 47-49)

El valor de la Línea de Pobreza corresponde al valor de la CBA multiplicada por el inverso de la proporción del gasto alimentario de los hogares. El procedimiento se aplica de manera independiente para la zona urbana y para la zona rural.

De acuerdo con lo anterior, la aplicación del método de la Línea de Pobreza permite clasificar a los hogares en tres categorías:

- a. Hogares no pobres: son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita que les permite cubrir necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, o sea, su ingreso per cápita es superior al valor de la Línea de Pobreza.
- b. Hogares que no satisfacen necesidades básicas: son los hogares con un ingreso per cápita igual o inferior a la Línea de Pobreza pero superior al costo per cápita de la CBA.
- c. Hogares en extrema pobreza: son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la CBA.

1.4.1 Conceptos y definiciones básicas para la estimación

Fuente de ingresos: se investigan los ingresos provenientes de la renta primaria, de las transferencias regulares en dinero y de las rentas de la propiedad. La captación se efectúa de acuerdo con la periodicidad de percepción de los ingresos y en el procesamiento de los datos se convierte en ingreso mensual.

Ingreso en la ocupación principal: es el ingreso que perciben los ocupados mensualmente en su ocupación principal, ya sea por concepto de trabajo dependiente en el caso de los asalariados o por concepto de trabajo independiente en el caso de los patronos y de los trabajadores por cuenta propia. En el caso de los asalariados, los resultados se refieren al salario monetario⁴⁰. En cuanto a los trabajadores independientes, se solicita el ingreso percibido como utilidad

40 Si bien la Encuesta indaga sobre algunos rubros que el asalariado puede recibir como pago por su trabajo (vivienda, alimentación, vestido y transporte), éstos no se contabilizan ni se valoran monetariamente.

o ganancia, producto de su actividad; y el ingreso por auto suministro de los bienes que produce y comercializa. El auto suministro se valora de acuerdo a los precios de mercado vigentes en el mes de la Encuesta.

Ingreso primario: es el ingreso mensual de los ocupados, que se obtiene al sumar el ingreso percibido en su ocupación principal y los ingresos percibidos en su ocupación secundaria, en caso de tenerla.

Otros ingresos: son los ingresos monetarios provenientes de transferencias regulares tales como jubilaciones, pensiones, subsidios, becas e ingresos provenientes de rentas de la propiedad.

Ingreso mensual total: es la suma del ingreso primario más los otros ingresos.

Ingreso total del hogar: es la suma del ingreso mensual total de todas las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe del hogar no sea servidor doméstico ni pensionista.

Anexo 2

Sobre los índices de pobreza

Entre los indicadores más comunes para medir la pobreza se encuentra el porcentaje de hogares pobres o incidencia de la pobreza, sin embargo, este índice no brinda información sobre su intensidad y severidad. Por este motivo se utiliza una familia de índices que complementan el dato de incidencia. Se trata por ejemplo de la inclusión de los conceptos de brecha y severidad.

En forma general se pueden expresar de la siguiente manera:

$$I_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{\text{Línea de pobreza} - \text{Ingreso per cápita}}{\text{Línea de pobreza}} \right)^{\alpha}$$

Donde:

n = total de hogares con ingreso conocido,

q = total de hogares pobres,

I = índice de pobreza estimado,

A partir de la fórmula anterior se derivan las siguientes definiciones:

- d. **Incidenia:** se refiere al porcentaje de hogares cuyo ingreso per cápita está por debajo de la línea de pobreza. Este índice se obtiene cuando se sustituye el exponente de la fórmula con $\alpha=0$.
- e. **Brecha:** este índice muestra la intensidad de la pobreza y en la medida que el ingreso promedio per cápita de los hogares pobres se acerca a la línea de pobreza tiende a tomar el valor de cero, es decir, nos muestra que la pobreza es menos intensa; por el contrario, la pobreza es más intensa cuando ese ingreso per cápita se aleja de la línea de pobreza y el índice tiende a tomar el valor de la incidencia.

Este índice se obtiene sustituyendo el exponente de la fórmula con $\alpha=1$ y también se puede expresar de la siguiente manera:

$$\text{Brecha} = I_0 \times \left(\frac{\text{Línea de pobreza} - \bar{Y}}{\text{Línea de pobreza}} \right)$$

Donde:

Y = promedio del ingreso per cápita de los hogares pobres.

I_0 = incidencia de la pobreza

A manera de ilustración se plantea el siguiente ejemplo para la zona urbana costarricense durante el año 2006:

- Línea de pobreza = 47 086 colones
- Ingreso per cápita promedio = 31 134 colones
- Incidencia de pobreza = 18,3 %

$$\text{Brecha} = 0,183 \times \left(\frac{47\ 086 - 31\ 134}{47\ 086} \right) = 0,062$$

$$\text{Brecha} = 0,183 \times 0,339 = 0,062$$

De acuerdo con el ejemplo anterior, para el año 2006 es necesario que los hogares pobres de la zona urbana (18,3%) incrementen en promedio su ingreso per cápita en 33,9%, para dejar de ser pobres.

- f. Severidad:** Este índice evidencia las desigualdades existentes dentro del grupo de hogares pobres puesto que le da un mayor peso a los hogares más pobres. Se obtiene cuando se sustituye el exponente de la fórmula con $\alpha=2$. Este índice tiende a tomar el valor de cero cuando la pobreza es menos severa, por el contrario cuando la pobreza es más severa tiende a tomar el valor de la Incidencia.

Se recomienda analizar la tendencia de estos índices a lo largo del tiempo debido a que aumentos o disminuciones en estos índices de un período a otro pueden reflejar un empeoramiento o mejoramiento de la condición de pobreza de los hogares.

Anexo 3**Hogares pobres en Costa Rica (1994-2006)****Cuadro N°A-1**

Porcentaje de hogares pobres en Costa Rica,
1994-2006

Año	Porcentaje de Hogares pobres
1994	20,0
1995	20,4
1996	21,6
1997	20,7
1998	19,7
1999	20,6
2000	20,6
2001	20,3
2002	20,6
2003	18,5
2004	21,7
2005	21,2
2006	20,2

Fuente: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe 11 del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José – Costa Rica: Lil S.A, octubre del 2005, p.102. – Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, *estadísticas sociales de pobreza de 1990 al 2005*, San José Costa Rica, 2006.

Anexo 4

Hogares pobres e ingreso por región de planificación
2000-2006

Cuadro N°A-2

Porcentaje de hogares pobres en Costa Rica por
región de planificación, 2000-2006

Región de Planificación	Año	No pobres	Pobres		
			Total	No satisface nec. básicas	Extrema pobreza
Región Central	2000*	84,6	15,4	11,7	3,7
	2001	84,6	15,4	11,9	3,5
	2002	84,1	15,9	12,4	3,5
	2003	86,0	14,0	11,0	3,0
	2004	82,9	17,1	13,5	3,6
	2005	82,7	17,3	13,4	3,9
	2006	83,8	16,2	12,3	3,9
Chorotega	2000*	64,7	35,3	22,0	13,3
	2001	68,8	31,2	18,9	12,3
	2002	67,3	32,7	19,0	13,7
	2003	69,4	30,6	19,7	10,9
	2004	66,9	33,1	23,1	10,0
	2005	70,7	29,3	19,2	10,1
	2006	65,6	34,4	22,3	12,1
Pacífico Central	2000*	73,5	26,5	18,0	8,5
	2001	70,4	29,6	18,8	10,8
	2002	73,5	26,5	19,4	7,1
	2003	74,0	26,0	19,8	6,2
	2004	74,4	25,6	17,7	7,9
	2005	72,8	27,2	18,8	8,4
	2006	73,7	26,3	20,8	5,5

Reducción de la pobreza en Centroamérica

Brunca	2000*	65,1	34,9	21,8	13,1
	2001	65,2	34,8	19,9	14,9
	2002	64,3	35,7	22,6	13,1
	2003	66,4	33,6	21,5	12,1
	2004	59,6	40,4	26,8	13,6
	2005	68,0	32,0	21,2	10,8
	2006	67,2	32,8	23,3	9,5
Huetar Atlántica	2000*	77,3	22,7	16,4	6,3
	2001	76,6	23,4	17,7	5,7
	2002	76,4	23,6	17,5	6,1
	2003	80,6	19,4	12,3	7,1
	2004	76,4	23,6	18,0	5,6
	2005	73,0	27,0	20,3	6,7
	2006	78,0	21,7	15,7	6,0
Huetar Norte	2000*	69,7	30,3	19,8	10,5
	2001	71,9	28,1	19,0	9,1
	2002	75,4	24,6	18,6	6,0
	2003	77,2	22,8	16,1	6,7
	2004	72,6	27,4	17,5	9,9
	2005	75,3	24,7	17,8	6,9
	2006	77,3	22,7	17,5	5,2

* Datos recalculados con el Censo del 2000, no mediante la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples

Fuente: INEC, 2007.

Cuadro N°A-3

Total de hogares con ingreso conocido, según región de planificación y principales características de los hogares - 2006

Región y principales características de los hogares	Total	Nivel de pobreza			
		No pobres	Pobres		
			Total	Extrema pobreza	No satisfacen necesidades
Total país					
Total de hogares	1 062 315	847 258	215 057	56 599	158 458
Miembros por hogar	3,71	3,59	4,18	4,15	4,19
Fuerza de trabajo por hogar	1,64	1,76	1,15	0,92	1,24
Ocupados por hogar	1,54	1,68	0,99	0,71	1,09
Porc. hogares jefatura femenina	27,87	25,76	36,17	44,10	33,34
Relac. dependencia demográfica	0,52	0,43	0,90	1,06	0,85
Relac. dependencia económica	1,27	1,04	2,62	3,51	2,38
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	44,96	45,64	40,39	34,40	41,78
Tasa de desempleo abierto	5,92	4,53	14,31	22,91	12,02
Tasa neta de participación	56,33	60,58	39,61	32,88	41,89
Central					
Total de hogares	680 090	570 021	110 069	26 746	83 323
Miembros por hogar	3,68	3,59	4,12	3,86	4,21
Fuerza de trabajo por hogar	1,72	1,82	1,19	0,93	1,28
Ocupados por hogar	1,61	1,73	0,99	0,65	1,10

Reducción de la pobreza en Centroamérica

Porc. hogares jefatura femenina	29,62	27,73	39,40	55,35	34,28
Relac. dependencia demográfica	0,47	0,41	0,89	1,07	0,84
Relac. dependencia económica	1,14	0,98	2,45	3,14	2,29
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	44,88	45,32	40,87	30,86	42,76
Tasa de desempleo abierto	6,29	4,92	17,07	30,62	13,90
Tasa neta de participación	58,22	61,50	40,99	35,53	42,52
Chorotega					
Total de hogares	79 930	52 470	27 460	9 673	17 787
Miembros por hogar	3,79	3,55	4,25	4,67	4,02
Fuerza de trabajo por hogar	1,46	1,66	1,08	0,87	1,20
Ocupados por hogar	1,38	1,60	0,98	0,77	1,09
Porc. hogares jefatura femenina	24,93	21,50	31,49	26,56	34,17
Relac. dependencia demográfica	0,58	0,43	0,90	1,15	0,77
Relac. dependencia económica	1,59	1,13	2,92	4,35	2,35
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	43,66	45,55	37,77	38,07	37,65
Tasa de desempleo abierto	5,53	4,02	9,96	11,78	9,24
Tasa neta de participación	50,26	58,27	35,83	28,02	40,28
Pacífico Central					
Total de hogares	56 095	41 341	14 754	3 065	11 689
Miembros por hogar	3,71	3,66	3,84	3,87	3,84
Fuerza de trabajo por hogar	1,48	1,62	1,12	0,94	1,16
Ocupados por hogar	1,40	1,55	0,97	0,71	1,04

Informe Nacional Costa Rica

Porc. hogares jefatura femenina	28,10	25,38	35,73	40,33	34,53
Relac. dependencia demográfica	0,54	0,45	0,84	1,01	0,80
Relac. dependencia económica	1,50	1,27	2,44	3,10	2,30
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	46,33	47,46	41,24	37,99	41,83
Tasa de desempleo abierto	5,79	3,95	13,27	24,97	10,78
Tasa neta de participación	51,84	55,51	40,87	35,03	42,37
Brunca					
Total de hogares	79 622	53 516	26 106	7 597	18 509
Miembros por hogar	3,78	3,60	4,14	4,43	4,02
Fuerza de trabajo por hogar	1,43	1,64	1,00	0,85	1,06
Ocupados por hogar	1,35	1,57	0,89	0,74	0,95
Porc. hogares jefatura femenina	25,53	22,91	30,91	30,85	30,94
Relac. dependencia demográfica	0,63	0,48	0,98	1,01	0,97
Relac. dependencia económica	1,65	1,20	3,14	4,21	2,79
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	44,10	45,23	39,98	38,32	40,50
Tasa de desempleo abierto	5,58	3,90	11,20	13,47	10,46
Tasa neta de participación	50,62	57,96	35,54	28,94	38,42
Huetar Atlántica					
Total de hogares	108 975	85 367	23 608	6 528	17 080
Miembros por hogar	3,73	3,56	4,38	4,23	4,43
Fuerza de trabajo por hogar	1,55	1,64	1,22	0,97	1,31

Reducción de la pobreza en Centroamérica

Ocupados por hogar	1,46	1,57	1,04	0,74	1,16
Porc. hogares jefatura femenina	23,82	19,93	37,89	47,38	34,27
Relac. dependencia demográfica	0,59	0,51	0,91	1,07	0,86
Relac. dependencia económica	1,41	1,17	2,59	3,35	2,38
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	46,00	46,79	41,69	34,70	43,38
Tasa de desempleo abierto	5,76	4,03	14,22	24,02	11,44
Tasa neta de participación	55,90	59,95	42,09	36,21	44,12
Huetar Norte					
Total de hogares	57 603	44 543	13 060	2 990	10 070
Miembros por hogar	3,87	3,67	4,55	4,42	4,59
Fuerza de trabajo por hogar	1,55	1,66	1,18	0,99	1,24
Ocupados por hogar	1,51	1,63	1,11	0,93	1,17
Porc. hogares jefatura femenina	21,94	20,54	26,70	30,50	25,57
Relac. dependencia demográfica	0,63	0,54	0,92	0,87	0,93
Relac. dependencia económica	1,49	1,21	2,85	3,49	2,70
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	45,50	46,77	39,18	35,37	40,08
Tasa de desempleo abierto	2,52	1,86	5,70	5,97	5,63
Tasa neta de participación	54,79	60,15	38,38	30,07	41,07

Fuente: INEC, 2007.

Anexo 5

Incidencia, brecha y severidad de pobreza por región 2000-2006

Cuadro N°A-4

Incidencia, brecha y severidad de pobreza por región, según región de planificación 2000- 2006

Año	Incidencia						
	Total país	Región de Planificación					
		Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2000	20,6	15,4	35,3	26,5	34,9	22,7	30,3
2001	20,3	15,4	31,2	29,6	34,8	23,4	28,1
2002	20,6	15,9	32,7	26,5	35,7	23,6	24,6
2003	18,5	14	30,6	26	33,6	19,4	22,8
2004	21,7	17,1	33,1	25,6	40,4	23,6	27,4
2005	21,2	17,3	29,3	27,2	32	27	24,7
2006	20,2	16,2	34,4	26,3	32,8	21,7	22,7

Año	Brecha						
	Total país	Región de Planificación					
		Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2000	7,5	5,1	14,9	10,4	14,7	8,2	11,8
2001	7,5	5,1	13,4	12,4	15,4	8,1	10,6
2002	7,6	5,4	14,2	9,7	14,7	8,3	8,9
2003	6,9	5	12,7	9,5	13,3	7,6	8,2
2004	7,7	5,6	12,7	10	15,6	8	10,5
2005	7,7	6	11,9	10,6	12,2	9,8	8,9
2006	7,1	5,4	14,1	8,8	12,3	7,7	7,9

Año	Severidad						
	Total país	Región de Planificación					
		Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2000	4	2,5	8,4	5,6	8,3	4,3	6,5
2001	4	2,6	7,8	7,1	8,7	4,2	5,6

Reducción de la pobreza en Centroamérica

2002	4	2,8	8,4	5,1	8,2	4,2	4,2
2003	3,7	2,6	7,1	4,9	7,2	4,3	4,4
2004	4	2,9	6,8	5,3	8,4	4	5,8
2005	4	3,1	6,7	5,8	6,5	5,1	4,4
2006	3,7	2,8	8	4,1	6,4	4,1	3,8

Fuente: INEC, 2007.

Anexo 6

Brecha de pobreza entre los años 2001 y 2005

Cuadro N°A-5

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2001.

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)	Valor de Brecha (dólares)
TOTAL PAÍS	3 897 661	20,3	7,5	8 528,5	35,95
Central	2 498 780	15,4	5,1	7 644,7	23,26
Chorotega	307 154	31,2	13,4	9 914,2	30,17
Pacífico Central	205 647	29,6	12,4	9 670,3	29,43
Brunca	305 158	34,8	15,4	10 215,3	31,08
Huetar Atlántica	372 676	23,4	8,1	7 990,6	24,31
Huetar Norte	208 246	28,1	10,6	8 707,8	25,50

* Mediante despeje de la fórmula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

**Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año 2001 = 328,58 colones por dólar

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Cuadro N°A-5

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2002.

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)*	Valor de Brecha (dólares)**
TOTAL PAÍS	3 990 617	20,6	7,6	9 340,6	25,98
Central	2 558 396	15,9	5,4	8 598,5	23,91
Chorotega	312 121	32,7	14,2	10 994,3	30,58
Pacífico Central	210 030	26,5	9,7	9 267,3	25,77
Brunca	310 072	35,7	14,7	10 425,0	28,99
Huetar Atlántica	385 918	23,6	8,3	8 904,2	24,76
Huetar Norte	214 080	24,6	8,9	9 159,7	25,47

* Mediante despeje de la fórmula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

**Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año 2002 = 359,49 colones por dólar

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Cuadro N°A-7

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2003.

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)*	Valor de Brecha (dólares)**
TOTAL PAÍS	4 082 568	18,5	6,9	10 162,5	25,51
Central	2 616 937	14,0	5,0	9 731,1	24,43
Chorotega	317 001	30,6	12,7	11 308,5	28,39
Pacífico Central	214 470	26,0	9,5	9 955,7	25,00
Brunca	315 411	33,6	13,3	10 785,4	27,08

Reducción de la pobreza en Centroamérica

Huetar Atlántica	398 951	19,4	7,6	10 674,2	26,80
Huetar Norte	219 798	22,8	8,2	9 799,4	24,60

* Mediante despeje de la fórmula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

**Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año 2003 = 398,22 colones por dólar

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Cuadro N°A-8

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2004.

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)*	Valor de Brecha (dólares)**
TOTAL PAÍS	4 173 864	21,7	7,7	11 312,9	25,87
Central	2 675 193	17,1	5,6	10 440,8	23,87
Chorotega	322 016	33,1	12,7	12 232,6	27,97
Pacífico Central	218 892	25,6	10,0	12 453,8	28,48
Brunca	320 228	40,4	15,6	12 310,7	28,15
Huetar Atlántica	412 347	23,6	8,0	10 807,3	24,71
Huetar Norte	225 188	27,4	10,5	12 217,5	27,94

* Mediante despeje de la fórmula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

** Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el 2004 = 437,25 colones por dólar

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Cuadro N°A-9

Pobreza en Costa Rica según región de planificación para el año 2005.

Región de planificación	Habitantes	% de pobreza	Índice de brecha	Valor de Brecha (colones)*	Valor de Brecha (dólares)**
TOTAL PAÍS	4 263 495	21,2	7,7	14 046,9	29,45
Central	2 732 302	17,3	6,0	13 413,2	28,12
Chorotega	326 710	29,3	11,9	15 707,4	32,93
Pacífico Central	223 976	27,2	10,6	15 071,7	31,60
Brunca	324 145	32,0	12,2	14 744,7	30,91
Huetar Atlántica	425 292	27,0	9,8	14 037,5	29,43
Huetar Norte	231 070	24,7	8,9	13 935,4	29,22

* Mediante despeje de la fórmula de brecha se obtiene el ingreso promedio per cápita y se le resta a la LP nacional.

** Tipo de cambio interbancario de compra del dólar, ponderado para el año 2005 = 476,90 colones por dólar

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC y BCCR, 2007.

Anexo N°7**Resumen de la Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo 2003-2006. Matriz A1.**

Objetivo de mediano plazo del gobierno: reducir la pobreza de 20,5% en 2002 a 16% en 2006 e incrementar la tasa de crecimiento del PIB del 0,4% anual promedio año base 2002, con crecimiento del PIB de 2,8.

Área Estratégica N°1: Consolidación de la estabilidad macroeconómica						
Indicador: reducción del déficit fiscal del sector público global consolidado en un 1% del PIB promedio anual en el período 2003-06. Base 5,9% del PIB 2002						
Objetivos de Desarrollo	Estrategia de gobierno	Estrategias BID		Indicadores		
		Préstamo	Programación	Gobierno	BID	
A alcanzar la sostenibilidad fiscal	Reducir el déficit fiscal: aumentar ingresos y racionalizar el gasto.	Reformas y fortalecimiento de la política y administración tributaria a nivel del gobierno central y municipal. Implantar medidas de racionalización del gasto público.	Préstamo CT Reforma estructural (1997)	<p>Préstamos: Programa de Apoyo a la Mejora de la Competitividad, PBL de Apoyo a Reformas para la Competitividad (primera etapa) y PBL de Apoyo a la Consolidación de las Finanzas Públicas (2da. etapa).</p> <p>CTs: Racionalización del Gasto Público y Presup. Nacional; Fortalecimiento Municipal; Programa municipal de sostenibilidad financiera y competitividad; Fortalecimiento del sector tributario-Adanero.</p> <p>PNfs: Sistema de seguimiento del sector financiero (regional).</p>	<p>- Incrementar el superávit primario a un rango entre 2,0 y 3,0% del PIB en 2005. Base – 0,3% de PIB en 2002.</p> <p>- Ley de Ordenamiento Fiscal o sus equivalentes en vigencia 2004.</p> <p>- Creación de la Dirección Nacional de Tributos, 2005.</p>	<p>- Incremento recaudación tributaria del 13,3% del PIB en 2002 al 16% del PIB en 2006.</p> <p>- Disminución gasto público en al menos el 1,5% del PIB en 2006. Base 2002, con 23% del PIB.</p> <p>- Plan de modernización de ingresos municipales diseñado (tasas, impuestos, mejoras) para 2006.</p>
Aumentar la eficiencia del gasto público, con énfasis en el gasto social	Mejora en la eficiencia de los servicios públicos para incrementar	Mejoras en la asignación, administración y focalización del gasto público, con		<p>- Incremento en la eficiencia de los sectores sociales medido por el costo de los servicios por beneficiario (2005). Se</p>	<p>- Alternativas diseñadas para mejorar la productividad de los funcionarios (asignación a programas sociales por</p>	

<p>la cobertura y mejorar la calidad.</p>	<p>énfasis en el gasto social. Fortalecimiento del Sistema Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación para medir la eficiencia de las agencias del gobierno</p>	<p>consolidación de las Finanzas Públicas (segunda etapa). Facilidad de inversión para el crecimiento y la competitividad. Modernización del Estado, incluyendo fortalecimiento de los gobiernos locales. CTs: Estudio Gasto social Fortalecimiento del SINE PNfs: Política tributaria para el desarrollo humano; Midiendo impacto y desempeño en el gerenciamiento de proyectos sociales.</p>	<p>establecerá una línea de base. - Asignación de recursos de inversión pública en función del desempeño en 2006, en base a contratos de gestión. - Sistema de programación control y evaluación - Sistema de presupuestaria implementado en 2005. - Disminución de un 20% en los trámites de contratación de inversión extranjera para 2006. Base 4 meses en 2002.</p>	<p>trabajador], en los Ministerios de Salud y Educación. (año 2004) - En el 2005 pasar de presupuestación histórica a una basada en resultados. Es decir el presupuesto como Instrumento de planificación. - Sistema de programación, control y evaluación - Presupuestaria diseñado en 2004 - Consolidación del sistema de focalización a población beneficiaria en todas las instituciones del Estado (2006)</p>
<p>Área estratégica II: Acelerar el desarrollo Productivo</p>				
<p>Entorno propicio al crecimiento (para el desarrollo del sector privado y la inversión).</p>	<p>Indicador: aumento de las exportaciones no-tradicionales sin Intel en un porcentaje de 5% por año. Base promedio 2001-02: US\$3.490 millones</p>	<p>Primera etapa: Préstamo Facilidad de Inversiones para Crecimiento y Competitividad - Estrategia de gestión digital del área fiscal, incluyendo aduanas. - Modernización de la gestión aduanera para adaptarla a la apertura comercial. Préstamo de alivio a la pobreza urbana y desarrollo del capital</p>	<p>Incremento de 10% en la recaudación de aduana para el 2006. Base US\$1.003 millones '02. - Reducción del tiempo de trámite para exportación/ importación a un día laboral en '05. - Uso de sistema automatizado en 5 distritos judiciales para acelerar la tramitación y la resolución de conflictos en 2005. - Infraestructura tecnológica de la AL.</p>	<p>Mejorar la competitividad: Estableciendo una administración pública más eficiente, promoviendo la descentralización y la participación ciudadana, mejorando el sistema financiero y bancario y fortaleciendo la</p>
<p>Modernizar las instituciones vinculadas con la apertura comercial, comenzando por aduanas. Respalda la apertura comercial, aumentar la eficiencia y fortalecer las instituciones del sector público en la provisión de servicios de infraestructura y</p>	<p>Préstamos. Modernización de la administración de Justicia I y II Regulación del Catastro y Registro Público. FOMIN: Desarrollo de la biodiversidad, fortalecimiento de mercados de capital y de concesión de obras públicas, supervisión consolidada del sistema financiero, seguridad en el transporte aéreo.</p>	<p>Modernización de las Finanzas Públicas (segunda etapa). Facilidad de inversión para el crecimiento y la competitividad. Modernización del Estado, incluyendo fortalecimiento de los gobiernos locales. CTs: Estudio Gasto social Fortalecimiento del SINE PNfs: Política tributaria para el desarrollo humano; Midiendo impacto y desempeño en el gerenciamiento de proyectos sociales.</p>	<p>Incremento de 10% en la recaudación de aduana para el 2006. Base US\$1.003 millones '02. - Reducción del tiempo de trámite para exportación/ importación a un día laboral en '05. - Uso de sistema automatizado en 5 distritos judiciales para acelerar la tramitación y la resolución de conflictos en 2005. - Infraestructura tecnológica de la AL.</p>	<p>Mejorar la competitividad: Estableciendo una administración pública más eficiente, promoviendo la descentralización y la participación ciudadana, mejorando el sistema financiero y bancario y fortaleciendo la</p>

<p>instrumentación del gobierno electrónico. Además, mejorar la seguridad ciudadana, el estado de derecho y el ambiente urbano. Finalmente modernizar la gestión legislativa</p>	<p>financieros. Asegurar la paz social el estado de derecho y el ambiente urbano.</p>	<p>humano. Préstamo de Modernización de la Asamblea Legislativa (AL) para mejorar la eficiencia y agilizar el proceso de toma de decisiones. Segunda etapa: Préstamo Facilidad de Inversiones para el Crecimiento y la Competitividad. - Modernización del Estado en aspectos que afecten la competitividad. - Apoyo a la Reforma financiera - Compra y contrataciones del Estado CTs: - Programa Nacional de gestión ambiental. - Fortalecimiento ente regulador servicios públicos y municipal. Capacitación Gerencial. FOMIN: Apoyo Institucional al CNC; Seguridad aeroportuaria; producción más limpia en el sector empresarial. PNFs: Análisis regional del TLC de Centro</p>	<p>189 por 100 mil habitantes en 2000, a 140 en 2005. - Participación popular en la gestión de proyectos de Ley a través de la creación de enlaces legislativos con comunidades y nueva tecnología en la AL '06. Segunda etapa - Mejorar la posición relativa en el subíndice de Calidad del Ambiente Nacional para los Negocios (MIC) de posición 47 en año base 2002. - Bajar los márgenes de intermediación financiera a valores cercanos a El Salvador o Panamá en 2006. - Nuevos procesos de compras y contrataciones del Estado implantado y funcionando '06. - MINAE reestructurado y con capacidad de gestión para responder a los desafíos de los TLC y PPP en 2006. - Elaboración de 5 reglamentos de la Ley Ambiental, 2006. - Consejo Nacional de Concesiones (CNC) con</p>	<p>diseñada y funcionando para disminuir tareas administrativas de los funcionarios y favorecer el análisis y la toma de decisiones. '05. Segunda etapa - Mejorar la posición relativa en el número de días para iniciar un negocio de posición 55 en año base 2002 con 120 días. (FEM) - Autorizar a SUGEF para ejercer supervisión consolidada y convertir sus recomendaciones en vinculantes en 2005. - Procesos de compras y contrataciones del Estado rediseñados en 2005. - Estrategia de gestión ambiental acordada, manejo de los recursos hídricos de finido en forma integral y actividades en áreas críticas implementadas en 2006. - Tres cadenas productivas distintas (clusters) establecidos y funcionando en un total de 30 empresas PyMEs en 2006.</p>
--	---	---	---	--

<p>Apoyo al Desarrollo de la Inversión Productiva</p>	<p>Modernización de la infraestructura productiva para mejorar la competitividad y así facilitar la apertura comercial. Dotar a la población de conocimientos, habilidades y destrezas y por ende de mejores oportunidades de empleo y salarios. Brindar acceso al crédito a empresas de origen nacional.</p>	<p>Mejorar la viabilidad rural en caminos rurales y principales con énfasis en la integración PPP. Fomentar la participación del sector privado a través de concesiones para la construcción vial, puertos y aeropuertos. Respaldar la integración eléctrica en el marco del PPP. Reducir los costos financieros a las empresas privadas como la intermediación, acceso al crédito a la PyMEs y otros. Favorecer la incorporación de las innovaciones y nuevas tecnologías al proceso productivo con énfasis en la PyMEs. Fortalecer</p>	<p>Préstamos: SIEPAC; Desarrollo Eléctrico III, ICE; Desarrollo agropecuario sostenible. Educación preescolar y tercer ciclo; Servicios primarios de Salud en zonas marginales Pequeños Proyectos: Empresariado social León Cortés y Desarrollo de plantas medicinales CTs: Apoyo proyecto SIEPAC Agricultura reg. (FONTAGRO) Aplicaciones de Internet para educación; Capacidad de empresarias en TLC en CR; Desarrollo Integral sostenible cuenca Río Sixaolá; Alcantariado en Heredia; FOMIN: tecnología agrícola; biodiversidad; industria de software; Apoyo Asociación Desarrollo Rural Integrado; Desarrollo de proveedores locales de empresas multinacionales de alta tecnología; Ventanilla única para formalización</p>	<p>América con EEUU (TLC-CA); Evaluación de sus posibles impactos.</p> <p>Primera etapa: Préstamo Facilidad de Inversiones para el Crecimiento y la Competitividad; - Rehabilitación de caminos rurales para mejorar la competitividad. - Incorporación de ciencia y tecnología al proceso productivo. - Educación secundaria y vinculo al trabajo. - Apoyo al Comercio Exterior, incluyendo respaldo a las MIP y ME's en relación con el proceso de integración. Préstamo Regional de desarrollo sostenible de la cuenca binacional Río Sixaola (PN-CR).</p>	<p>al menos 3 concesiones otorgadas en carreteras, puertos y/o aeropuertos en 2005.</p> <p>- La velocidad media de los caminos rurales rehabilitados aumenta de 15 a 40 Km/h. - Mejorar la posición relativa en el índice de Transferencia de Tecnologías (FEM). Base 2002 en posición 7. - Mejorar la posición relativa en el Índice de Innovación (FEM). Año base 2002, posición 36. - Incrementar la cobertura neta de la educación secundaria de 54,3% en 2001 a 62,5% en 2006. - Incremento en la inversión fija bruta promedio del 0,8% del PIB por año, a partir de 18,2% del PIB (promedio 1999-2002) entre 2004 y 2006. - Plan de acción en ejecución para un desarrollo fronterizo y un manejo de bienes regionales como paso para la integración de los países PPP en 2006.</p>	<p>- Reducir en un 15% el costo de transporte por caminos rurales rehabilitados en 2006. Base 2002, MOP. - Gasto en IyD financiado por el sector privado ha aumentado en su participación relativa del 18% en 2002 a 24% en 2006. - Disminuir la deserción en el ciclo III diurno del 12,9% en 2001 a 10% en 2006. - Planes de manejo sostenible de áreas protegidas y con alta vulnerabilidad a riesgos naturales en implementación, en el Parque Binacional. Año 2005.</p>
--	---	--	--	---	--	--

Anexo N°8

Evolución de los indicadores de la Estrategia BID-Costa Rica 2002-2005

Cuadro A-10

Objetivo	Línea de Base -Año-	Meta -Año-	Resultado -Año-	Objetivo Alcanzado?
Objetivos del Gobierno de Mediano Plazo				
Reducción de la Pobreza	20,5% - 2002	16% - 2006	21,2% - 2005	No
Crecimiento del PIB	2,8% - 2002	4% - 2005	5,9% - 2005	Si
Área Estratégica I - Consolidación de la Estabilidad Macroeconómica				
Objetivo general: Reducción del déficit fiscal	5,9% - 2002	2,9% - 2005	2,2% - 2005	Si
Incremento de la recaudación tributaria (% PIB)	13,3% - 2002	16% - 2006	13,6% - 2005	No
Disminución del gasto público (% PIB)	23% - 2002	21,5% - 2006		Si
Área Estratégica II - Acelerar el desarrollo productivo en el contexto de una mayor inserción en la economía mundial				
Objetivo general: Aumento de las exportaciones no-tradicionales sin Intel (millones)	US\$3.490 - 2001-2002	US\$4.040 - 2005	US\$4.800 - 2005	Si
Tiempo de trámite para exportación/importación		1 día - 2005		No
Uso de sistema automatizado en distritos judiciales		5 - 2005	5	Si
Puesto y número de días para iniciar un negocio	Puesto 55 (de 80), 120 días	Mejor que 2002	Puesto 88 (de 117), 77 días	Mejora número de días, empeora posición relativa
Gasto en I&D del sector privado sobre total	18%	24% - 2006	23,3% - 2005	Cerca de Lograrlo
Deserción en el ciclo III diurno	12,9% - 2001	10% - 2006	10% - 2004	Si

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estrategia de país con Costa Rica: 2006-2010. Washington, Estados Unidos: BID. 2007b. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=969292>

Anexo 9

Ámbito estratégico de generación de oportunidades para un crecimiento económico inclusivo - Estrategia BID 2006-2010

Tabla A-1

Objetivo País	Objetivo/cartera BID	Programa Operativo	Indicadores
Garantizar el acceso a servicios sociales y de Infraestructura básica de la población en situación de pobreza	1. Mejorar las condiciones de entorno de los centros urbanos con alta incidencia de pobreza	1. Préstamo 2006 -Alivio a la Pobreza Urbana (50 m)	- Reducción en un 50 % del número de familias que habitan en precarios y tugurios LB # familias: 39.739 Meta 2010 # familias: 19.127 (MIDEPLAN)
	Préstamo -Regularización de catastro y Registro (50,7 m)	CT* -Preservación Patrimonial y Desarrollo Urbano	- Acceso a servicios de salud y cuidado infantil de madres adolescentes en áreas urbanas (%) LB 2005: 33 Meta 2010: 55 (MIDEPLAN)
	2. Apoyo a la puesta en marcha de una Red de Protección Social	2. CT -Diseño de la Red de Protección Social y Programa de Transferencias Condicionadas.	- # de familias atendidas por la Red de Protección Social LB: 0 - Meta 2010: 40.000 (IMAS)
	Préstamo -Desarrollo del Sector Salud (4,2m)		- # de estudiantes beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas (MIVAH) LB: 0// Meta 2010: 130.000
Promover la universalización de la educación secundaria	3. Aumento del acceso y relevancia de la educación secundaria y la formación laboral.	PNF** -Análisis del Mercado Laboral Costarricense	- Tasa de deserción anual en secundaria (MEP) (%) LB: 12,5 Meta 2010: 10,5

* Cooperación técnica **Productos no financieros

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estrategia de país con Costa Rica: 2006-2010. Washington, Estados Unidos: BID. 2007b. [En línea] Página oficial del BID [Consultada el 4/5/2007]. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=969292>

Anexo 10

Proyectos BID en atención a la pobreza 2000-2006 / Costa Rica

Sector	Proyecto	Número	Fecha	Referencia
Inversión social	Alivio a la pobreza urbana	CR0145	Diciembre 2006	Ficha
	Mercado laboral en Costa Rica: análisis dinámica de género y grupos minoritarios	CRT1018	Julio 2006	Ficha
	Apoyo a la estrategia de desarrollo social	CRT1024	Diciembre 2006	Ficha
	Análisis de gasto público	TC0304040	Septiembre 2004	Ficha
Educación	Educación secundaria ligada al mercado laboral	TC0301067	Abril 2003	Ficha
Desarrollo urbano y vivienda	Revisión de los sistemas de financiamiento de la vivienda en Costa Rica	CRT1002	Agosto 2003	Ficha

Referencias

Ficha 1

CR0145: Alivio a la Pobreza Urbana

El programa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los pobres urbanos residentes en asentamientos marginales. Consta de 3 componentes: 1) Urbanización integrada; 2) integración y desarrollo social; 3) apoyo a la gestión y administración.

Tipo de proyecto	Operación de préstamo
Etapas	Aprobado / 20 de diciembre de 2006
Monto Aprobado por el BID	USD 50.000.000
Financiamiento de la contraparte país	8.409.000
Agencia Ejecutora	BANHVI

Ficha 2

CR-T1018: Mercado Laboral en Costa Rica: Análisis Dinámica de Género y Grupos Minoritarios

Busca profundizar el análisis de los mercados laborales costarricenses desde una perspectiva de género, con el objeto de lograr un entendimiento más acabado del impacto que éstos tienen en la situación de desarrollo de las mujeres en Costa Rica. El mencionado análisis servirá de insumo para la formulación de operaciones a ser propuestas en la EBP. En particular, el Banco se encuentra trabajando en un conjunto de posibles intervenciones orientadas a la formación y la capacitación del capital humano en el país. El producto de esta Cooperación Técnica (CT) permitirá incorporar en forma transversal a estas operaciones la perspectiva de género.

Tipo de proyecto	Cooperación técnica
Etapa	Implementación / 17 de julio de 2006
Monto Aprobado por el BID	USD 39.050
Agencia Ejecutora	N.D.

Ficha 3

CR-T1024: Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Social

Esta CT apoyará al Gobierno de Costa Rica en la preparación de estudios de factibilidad e instrumentos operacionales para facilitar el diseño y la implementación de un Programa de Desarrollo Social.

Tipo de proyecto	Cooperación técnica
Etapa	Implementación / aprobación 20 de dic. 2006. (contrato enero de 2007)
Monto Aprobado por el BID	USD 300.000
	USD 75.000
Agencia Ejecutora	MIVAH

Ficha 4

TC0304040: Análisis Inicial del Gasto Público

La CT financiará estudios que analizarán las implicaciones del estado actual, y propondrán acciones y modificaciones necesarias para mejorar la eficiencia del gasto público social.

Tipo de proyecto	Cooperación técnica
Etapa	Completo / 29 de noviembre de 2006 (inicia 2004)
Monto Aprobado por el BID	USD 150.000
Agencia Ejecutora	N.D.

Ficha 5

TC0301067: Educación Secundaria Ligada al Mercado Laboral

Financiar análisis y recomendaciones respecto al marco institucional y político, flujo de estudiantes y demanda; y cuerpo docente.

Tipo de proyecto	Cooperación técnica
Etapa	Completo
Monto Aprobado	USD 148.823
Agencia Ejecutora	N.D.

Ficha 6

CR-T1002: Revisión de los Sistemas de Financiamiento de la Vivienda en Costa Rica

La CT busca apoyar la reforma de los sistemas de financiamiento que soportan la provisión de vivienda a la población de ingresos medios y bajos en Costa Rica, para elevar su efectividad mediante la revisión de sus instrumentos y herramientas principales.

Tipo de proyecto	Cooperación técnica
Etapa	Completo / 17 de febrero de 2005 (inicia en 2003)
Monto Aprobado por el BID	USD 149.150
Financiamiento de la contraparte país	USD 20.000
Agencia Ejecutora	N.D.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Portal de Proyectos. 2007. [En línea]. Página del BID. [Consultada el 4/5/2007] Disponible en: <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?language=Spanish>

Anexo 11**Principales conceptos utilizados en el SIPO****1. Conceptos principales del SIPO**

Zona rural. Es toda aquella área habitable que no cumple con los requisitos de las zonas urbanas. La población es muy dispersa, no hay una distribución geográfica en forma

de cuadrantes ni las actividades y servicios propios de las ciudades.

Vivienda. Se refiere a aquellos espacios o aposentos habitados, construidos, convertidos o dispuestos para el alojamiento permanente o temporal de las personas. La clasificación de más de una vivienda en un mismo lote, exige que haya separación física evidente entre las casas o que tengan entradas independientes. Únicamente se exceptúan los casos en que la familia en estudio se encuentre alquilando un dormitorio en una casa de habitación, para lo cual se considerará el dormitorio como la vivienda de esa familia

La FIS está estructurada para registrar varias familias dentro de una misma ficha, siempre que convivan en la misma casa. Cada familia puede estar conformada según los siguientes tipos:

- Padre, madre e hijos. Estos últimos con ingresos o sin ellos y sin dependientes dentro de la misma casa (familia nuclear).
- Hijos u otros parientes con dependientes, con ingresos o sin ellos (familia nuclear), por ejemplo, una hija soltera o separada con niño(s) a su cargo, ya sea que tenga trabajo o no.
- Padre, madre e hijos (estos últimos con ingresos o sin ellos y sin dependientes dentro de la misma casa), más otros parientes o amigos sin ingresos y sin dependientes (familia extensa).
- Otros parientes o amigos con ingresos y sin dependientes (familia unipersonal). Ejemplo: un adulto mayor solo (abuelo, tío, etc.) que recibe una pensión del Régimen No Contributivo.
- Familia unipersonal sin ingresos, solamente cuando la respectiva persona es jefe de la familia principal (es propietaria, arrendaría o usufructuaria directa de la vivienda).

- Jefe de familia. Es la persona reconocida como tal por el resto de sus familiares (criterio de autopercepción).
- Familia principal de la vivienda. Es aquella que se define como dueña, arrendaría o usufructuaria directa de la vivienda y/o el lote que habitan.

Hogar. Es aquel constituido por una persona sola o por un grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que hacen vida en común y comparten el presupuesto familiar.

- La pertenencia a una de las familias u hogares de la vivienda está supeditada por la condición de permanencia. Excepcionalmente, un cierto tipo de personas que se ausentan de las viviendas durante algunos periodos, corresponde considerarlas como residentes permanentes, siempre que realicen aportes económicos a la respectiva familia (agentes, chóferes, algunos privados de libertad, que están protegidos por el art. 55 del Código Penal, etc.) o estudiantes que se ausenten durante el período lectivo.

Pared, piso, techo. Interesa determinar los materiales predominantes de las paredes exteriores, pisos y techos de las viviendas. Los datos se deben registrar con base en la observación directa del entrevistador.

Ingreso principal. Se considera ingreso principal el que perciben los ocupados mensualmente en su ocupación principal y otras ocupaciones secundarias.

Otros ingresos. Son los ingresos provenientes de “transferencias regulares” como las jubilaciones, pensiones, subsidios, becas, ingresos provenientes de la renta de la propiedad, pensiones alimenticias o aportes voluntarios de terceros (padres de familia u otras personas que no residen en la vivienda o instituciones y organizaciones de bienestar social), siempre que sean recibidos en forma continua, por períodos mayores de tres meses.

Analfabetismo. Comprende a las personas de 15 años en adelante que nunca fueron a la escuela.

Anexo 12

La pobreza de acuerdo con el SIPO: 2006

A continuación se presentan los principales datos que se encuentran vigentes en el IMAS al año 2006. No obstante, conviene iniciar destacando que si bien el SIPO actualmente registra a cerca de 1.000.000 de personas, dado que las FIS deben ser actualizadas cada 3 años, a enero del 2006 se registran 540.496 personas con datos vigentes, lo que ronda el 12,5% de la población total del país.

Lo anterior evidencia una de las grandes bondades del sistema: la necesidad de actualización de la información de la ficha, situación que contempla la posibilidad de un cambio de posición social con el tiempo (ya sea ascenso o descenso) y, por ende, el cambio en su posibilidad para ser beneficiario del sistema social estatal. Asimismo, el sistema cuenta con la gran ventaja que recopila datos muy específicos de los individuos (vg. nombre, sexo, edad y dirección); datos de las viviendas recaudados mediante observación (vg. calidad de materiales de construcción, equipamiento del que dispone); etc.

Cuadro A-11

Población registrada por el SIPO, según provincia, cantón y sexo – personas
con fichas vigentes a enero de 2006

Código	Provincia	Cantón	Femenino	Masculino	Total
101.00	San José	San José	14806	11101	25907
102.00		Escazú	1735	1338	3073
103.00		Desamparados	11282	8997	20279
104.00		Puriscal	3364	3002	6366
105.00		Tarrazú	1331	1076	2407

Informe Nacional Costa Rica

Código	Provincia	Cantón	Femenino	Masculino	Total
106.00		Aserri	3064	2538	5602
107.00		Mora	2206	1898	4104
108.00		Goicoechea	5799	4319	10118
109.00		Santa ana	1685	1425	3110
110.00		Alajuelita	6869	5086	11955
111.00		Coronado	1326	1085	2411
112.00		Acosta	2309	2130	4439
113.00		Tibás	2390	1760	4150
114.00		Moravia	1063	802	1865
115.00		Montes de Oca	795	590	1385
116.00		Turruabares	1821	1775	3596
117.00		Dota	522	477	999
118.00		Curridabat	1959	1590	3549
119.00		Pérez Zeledón	7783	6601	14384
120.00		León Cortes	1823	1591	3414
	Total		73932	59181	133113
201.00	Alajuela	Alajuela	6553	5815	12368
202.00		San Ramón	4817	4266	9083
203.00		Grecia	4107	3504	7611
204.00		San Mateo	427	391	818
205.00		Atenas	487	448	935
206.00		Naranjo	1835	1521	3356
207.00		Palmares	1514	1270	2784
208.00		Poás	1323	1158	2481
209.00		Orotina	910	776	1686
210.00		San Carlos	9749	8239	17988
211.00		Alfaro Ruiz	355	290	645
212.00		Valverde Vega	1628	1403	3031
213.00		Upala	5761	5402	11163
214.00		Los Chiles	4216	4015	8231
215.00		Guatuso	3332	3167	6499
	Total		47014	41665	88679
301.00	Cartago	Cartago	8147	6953	15100
302.00		Paraíso	3352	2861	6213

Reducción de la pobreza en Centroamérica

Código	Provincia	Cantón	Femenino	Masculino	Total
303.00		La Unión	4063	3347	7410
304.00		Jiménez	1481	1344	2825
305.00		Turrialba	7199	6929	14128
306.00		Alvarado	508	488	996
307.00		Oreamuno	2805	2410	5215
308.00		El Guarco	2800	2596	5396
	Total		30355	26928	57283
401.00	Heredia	Heredia	4677	3615	8292
402.00		Barva	1286	1077	2363
403.00		Santo Domingo	1180	989	2169
404.00		Santa Bárbara	978	834	1812
405.00		San Rafael	1889	1574	3463
406.00		San Isidro	438	317	755
407.00		Belén	301	245	546
408.00		Flores	736	583	1319
409.00		San Pablo	1077	894	1971
410.00		Sarapiquí	6989	6830	13819
	Total		19551	16958	36509
501.00	Guanacaste	Liberia	3390	2871	6261
502.00		Nicoya	5498	5093	10591
503.00		Santa Cruz	3051	2661	5712
504.00		Bagaces	2446	2322	4768
505.00		Carrillo	2789	2524	5313
506.00		Cañas	2935	2623	5558
507.00		Abangares	2310	2197	4507
508.00		Tilarán	537	442	979
509.00		Nandayure	1669	1643	3312
510.00		La Cruz	2915	2796	5711
511.00		Hojancha	1280	1359	2639
	Total		28820	26531	55351
601.00	Puntarenas	Puntarenas	18423	16521	34944
602.00		Esparza	2408	2018	4426
603.00		Buenos Aires	8128	7663	15791

Código	Provincia	Cantón	Femenino	Masculino	Total
604.00		Montes de Oro	1393	1237	2630
605.00		Osa	5241	5082	10323
606.00		Aguirre	2799	2760	5559
607.00		Golfito	6467	6019	12486
608.00		Coto Brus	5313	4945	10258
609.00		Parrita	1391	1276	2667
610.00		Corredores	6429	5770	12199
611.00		Garabito	879	829	1708
Total			58871	54120	112991
701.00	Limón	Limón	8637	7296	15933
702.00		Pococi	6326	5668	11994
703.00		Siquirres	4599	4318	8917
704.00		Talamanca	4378	4159	8537
705.00		Matina	3476	3258	6734
706.00		Guácimo	2388	2067	4455
Total			29804	26766	56570
Total país			288347	252149	540496

Fuente: SIPO - IMAS, 2007

Del cuadro anterior vale destacar que del total de personas registradas, es relativamente mayor la cantidad de mujeres. En el cuadro siguiente se señala que de acuerdo con el método de la Línea de la Pobreza, la cantidad de hogares pobres registrados son 130.052, cifra que se puede contrastar con los 215.057 hogares que señala el INEC. Llama la atención que de acuerdo con esa muestra, la mayoría de hogares pobres se ubican en la zona urbana y específicamente en la región Central del país; situación que se explica en gran medida por las modalidades para la recolección de los datos y la alta densidad de la población en la región.

Cuadro A-12

Familias pobres por nivel de pobreza (LP),
según zona - Costa Rica: familias con fichas vigentes
a enero de 2006 -

Zona	Extrema	Básica	No pobres	Total
Rural	37521	16450	8268	62239
Urbana	47825	28256	16395	92476
Total	85346	44706	24663	154715

Fuente: SIPO - IMAS, 2007

Finalmente, para mostrar el nivel de especificidad en la ubicación de familias y la utilización del método del puntaje, a continuación se presenta un cuadro con esos datos al 2006.

Cuadro A-13

Número de familias pobres de acuerdo al método de puntaje, por provincia y cantón - Costa Rica: datos de fichas vigentes a enero de 2006 -

SAN JOSE							
Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
101.00	San José	3240	3094	1222	258	315	8129
102.00	Escazú	360	394	121	24	20	919
103.00	Desamparados	1966	2511	1074	301	56	5908
104.00	Puriscal	456	1139	226	117	2	1940
105.00	Tarrazú	119	303	108	109	1	640
106.00	Aserrí	453	750	294	68	6	1571
107.00	Mora	346	695	145	104	2	1292
108.00	Goicoechea	1042	1248	616	123	74	3103
109.00	Santa ana	272	430	196	33	5	936
110.00	Alajuelita	1362	1493	587	62	27	3531
111.00	Coronado	259	289	147	32	10	737
112.00	Acosta	341	687	183	85	1	1297
113.00	Tibás	504	519	250	42	13	1328

Informe Nacional Costa Rica

114.00	Moravia	143	262	144	28	4	581
115.00	Montes de Oca	153	170	99	28	7	457
116.00	Turrubares	178	596	115	195		1084
117.00	Dota	61	143	57	20		281
118.00	Curridabat	407	398	188	31	35	1059
119.00	Pérez Zeledón	972	1947	579	290	32	3820
120.00	León Cortes	145	489	166	136		936
	Total	12779	17557	6517	2086	610	39549

ALAJUELA

Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
201.00	Alajuela	1411	1436	550	87	10	3494
202.00	San Ramón	812	1203	462	83	1	2561
203.00	Grecia	605	1065	455	54	1	2180
204.00	San Mateo	52	140	45	17		254
205.00	Atenas	89	114	51	11		265
206.00	Naranjo	305	458	178	25	3	969
207.00	Palmares	225	410	180	23	1	839
208.00	Poás	195	332	156	12	1	696
209.00	Orotina	109	286	86	35	1	517
210.00	San Carlos	1297	2587	694	449	18	5045
211.00	Alfaro Ruíz	48	91	29	5	2	175
212.00	Valverde Vega	207	407	202	26		842
213.00	Upala	1139	1406	171	95	2	2813
214.00	Los Chiles	1014	884	143	66	3	2110
215.00	Guatuso	502	1047	147	93	1	1790
	Total	8010	11866	3549	1081	44	24550

CARTAGO

Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
301.00	Cartago	1066	1835	998	380	11	4290
302.00	Paraíso	366	795	388	207		1756
303.00	La Unión	717	934	427	114	8	2200
304.00	Jiménez	116	462	100	140	2	820

Reducción de la pobreza en Centroamérica

305.00	Turrialba	1443	1570	469	323	1	3806
306.00	Alvarado	47	127	47	41	1	263
307.00	Oreamuno	349	656	293	107	1	1406
308.00	El Guarco	307	701	281	163	1	1453
	Total	4411	7080	3003	1475	25	15994

HEREDIA

Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
401.00	Heredia	799	1033	617	150	15	2614
402.00	Barva	187	302	164	38	4	695
403.00	Santo Domingo	202	293	165	37	7	704
404.00	Santa Bárbara	117	216	167	39	2	541
405.00	San Rafael	323	464	227	43	1	1058
406.00	San Isidro	68	99	55	11		233
407.00	Belén	38	72	44	8		162
408.00	Flores	69	193	109	26		397
409.00	San Pablo	155	256	163	37	1	612
410.00	Sarapiquí	1764	1616	377	125	34	3916
	Total	3722	4544	2088	514	64	10932

GUANACASTE

Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
501.00	Liberia	582	805	300	76	6	1769
502.00	Nicoya	858	1749	362	275	4	3248
503.00	Santa Cruz	470	950	216	157	15	1808
504.00	Bagaces	400	673	227	121		1421
505.00	Carrillo	414	801	206	125	8	1554
506.00	Cañas	418	887	223	78	5	1611
507.00	Abangares	249	743	173	150	6	1321
508.00	Tilarán	52	149	71	18		290
509.00	Nandayure	195	568	141	69		973
510.00	La Cruz	739	546	62	29	2	1378
511.00	Hojancha	151	403	84	63		701
	Total	4528	8274	2065	1161	46	16074

Informe Nacional Costa Rica

PUNTARENAS							
Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
601.00	Puntarenas	3358	5085	1732	590	27	10792
602.00	Esparza	318	635	251	87	4	1295
603.00	Buenos Aires	1469	1731	425	155	7	3787
604.00	Montes de Oro	155	357	223	48		783
605.00	Osa	871	1576	322	169	10	2948
606.00	Aguirre	637	670	179	87	27	1600
607.00	Golfito	1222	1728	488	196	1	3635
608.00	Coto Brus	739	1361	300	173	2	2575
609.00	Parrita	288	420	85	51		844
610.00	Corredores	1249	1535	424	203	2	3413
611.00	Garabito	143	216	48	52	2	461
	Total	10449	15314	4477	1811	82	32133

LIMON							
Código	Cantón	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Trámite parcial	Total
701.00	Limón	1688	2110	469	176	44	4487
702.00	Pococí	1242	1672	266	137	48	3365
703.00	Siquirres	711	1284	225	139	7	2366
704.00	Talamanca	1116	928	72	65	26	2207
705.00	Matina	645	931	117	116	10	1819
706.00	Guácimo	347	690	121	73	8	1239
	Total	5749	7615	1270	706	143	15483

Fuente: SIPO - IMAS, 2007

Además de esa clasificación general, se puede agregar cruce de variables como nacionalidad, sexo, etc.

Anexo 13**Ponderación de factores, subfactores y variables del SIPO****Tabla A-2**

Ficha de Información Social: lista de ponderaciones para factores, subfactores y variables - por zona rural y urbana

Factor	Subfactor	Variable	Zona Rural	Zona Urbana
Vivienda			0.2573	0.2906
	Protección ambiental		0.3872	0.4045
		Paredes	0.3394	0.3323
		Piso	0.3323	0.3328
		Techo	0.3283	0.3349
	Hacinamiento		0.3235	0.2871
	Saneamiento y bienestar		0.2893	0.3084
Educación			0.2485	0.2149
Ocupación			0.0994	0.1264
Ingreso			0.2810	0.2396
Patrimonio			0.1138	0.1285
	Posesión de Vivienda		0.6000	0.6500
	Equipamiento		0.4000	0.3500
		TV Color	0.3092	0.3093
		Refrigerador	0.3556	0.3495
		Lavadora	0.3352	0.3412

Fuente: Datos extraídos de: Viquez, R. Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica. 2005. [En línea]. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, N°0530, Washington: Banco Mundial, p.15. [Consultada 5/5/2007]. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0530Spanish.pdf>

Anexo 14

Índice de desarrollo humano en Costa Rica, por cantón 2001-2004

Posición según IDH	Cantón	2001	Cantón	2002	Cantón	2003	Cantón	2004
1	Escazú	0,89	Escazú	0,889	Escazú	0,882	Escazú	0,911
2	Montes de Oca	0,858	Santa Ana	0,866	Belén	0,858	Santa Ana	0,869
3	Santo Domingo	0,837	Belén	0,859	Curridabat	0,854	Montes de Oca	0,869
4	Curridabat	0,835	Moravia	0,854	Montes de Oca	0,85	Curridabat	0,859
5	Belén	0,83	Montes de Oca	0,847	Santa Ana	0,846	Belén	0,85
6	Moravia	0,828	Curridabat	0,847	Santo Domingo	0,839	Moravia	0,836
7	Santa Ana	0,815	Santo Domingo	0,843	Moravia	0,833	Santo Domingo	0,829
8	San Isidro	0,814	Heredia	0,811	San Pablo	0,811	San isidro	0,823
9	Cartago	0,789	Cartago	0,807	Cartago	0,804	Heredia	0,811
10	San José	0,788	San Pablo	0,795	Heredia	0,803	Cartago	0,806
11	San Rafael	0,787	Barva	0,792	Tibás	0,801	San José	0,806
12	Heredia	0,787	San José	0,789	Barva	0,799	Santa Cruz	0,799
13	Flores	0,787	San isidro	0,788	San José	0,795	San Pablo	0,799
14	Tibás	0,784	Tibás	0,786	Flores	0,79	San Rafael	0,795
15	San Pablo	0,782	San Rafael	0,785	Oreamuno	0,787	Garabito	0,791
16	Barva	0,771	Flores	0,783	El Guarco	0,785	Tibás	0,79
17	Goicoechea	0,765	El Guarco	0,779	San isidro	0,783	Flores	0,788
18	Oreamuno	0,762	Goicoechea	0,778	San Rafael	0,783	La Unión	0,787
19	El Guarco	0,762	Oreamuno	0,768	Alvarado	0,776	Goicoechea	0,787
20	Alvarado	0,762	Palmares	0,765	Goicoechea	0,773	Carrillo	0,787
21	La Unión	0,759	Alvarado	0,76	La Unión	0,768	Oreamuno	0,785
22	Alfaro Ruiz	0,742	Santa Bárbara	0,758	Santa Cruz	0,762	El Guarco	0,779
23	Paraíso	0,736	La Unión	0,757	Desamparados	0,756	Barva	0,778
24	Mora	0,733	Santa Cruz	0,75	Vázquez de Coronado	0,754	Vázquez de Coronado	0,777
25	Vázquez de Coronado	0,731	Carrillo	0,745	Paraíso	0,75	Paraíso	0,761
26	Santa Bárbara	0,731	Atenas	0,743	Atenas	0,75	Alfaro Ruiz	0,76

Reducción de la pobreza en Centroamérica

27	Santa Cruz	0,728	Paraíso	0,741	Mora	0,748	Alvarado	0,75
28	Desamparados	0,727	Vázquez de Coronado	0,737	Garabito	0,747	Desamparados	0,749
29	Carrillo	0,726	Desamparados	0,737	Santa Bárbara	0,745	Santa Bárbara	0,749
30	Alajuela	0,724	Alfaro Ruiz	0,736	Liberia	0,743	Aguirre	0,747
31	Atenas	0,721	Alajuela	0,735	Alfaro Ruiz	0,742	Alajuela	0,744
32	Palmares	0,72	Garabito	0,732	Alajuela	0,742	Liberia	0,744
33	Liberia	0,715	Esparza	0,727	Tilarán	0,738	San Ramón	0,74
34	Aguirre	0,699	Grecia	0,727	Palmares	0,731	Atenas	0,739
35	San Ramón	0,698	Naranjo	0,72	Alajuelita	0,726	Mora	0,735
36	Aserri	0,698	Poás	0,719	Carrillo	0,722	Alajuelita	0,735
37	Esparza	0,697	Mora	0,717	San Ramón	0,721	Palmares	0,735
38	Naranjo	0,697	San Ramón	0,716	Esparza	0,72	Grecia	0,73
39	Garabito	0,696	Liberia	0,716	Orotina	0,71	Hojancha	0,716
40	Grecia	0,696	Aguirre	0,713	Grecia	0,708	Esparza	0,714
41	Alajuelita	0,694	Cañas	0,711	Aguirre	0,707	Nicoya	0,713
42	Montes de Oro	0,689	Alajuelita	0,708	Naranjo	0,703	Valverde Vega	0,712
43	Valverde Vega	0,688	Tilarán	0,705	Jiménez	0,702	Naranjo	0,707
44	Puntarenas	0,687	Puriscal	0,705	Valverde Vega	0,7	Puriscal	0,707
45	Poás	0,686	Nicoya	0,705	Poás	0,7	Puntarenas	0,706
46	Cañas	0,686	Valverde Vega	0,704	Puntarenas	0,697	Bagaces	0,705
47	Tilarán	0,685	Aserri	0,699	Nicoya	0,694	Montes de Oro	0,703
48	Nicoya	0,685	Puntarenas	0,697	Puriscal	0,694	San Carlos	0,702
49	Orotina	0,682	Bagaces	0,692	Limón	0,692	Tilarán	0,7
50	San Carlos	0,682	Montes de Oro	0,69	San Carlos	0,692	Cañas	0,698
51	San Mateo	0,679	Limón	0,688	San Mateo	0,686	Nandayure	0,697
52	Limón	0,676	Turrialba	0,686	Cañas	0,686	Limón	0,694
53	Turrialba	0,674	San Carlos	0,682	Turrialba	0,682	Orotina	0,694
54	Puriscal	0,671	San Mateo	0,681	Abangares	0,68	Jiménez	0,694
55	Nandayure	0,668	Hojancha	0,677	Aserri	0,674	Poás	0,693
56	Bagaces	0,665	Nandayure	0,675	Montes de Oro	0,673	San Mateo	0,691
57	Jiménez	0,651	Orotina	0,67	Acosta	0,672	Aserri	0,689
58	Dota	0,645	Golfito	0,663	Osa	0,672	Turrialba	0,686
59	Hojancha	0,643	Jiménez	0,658	La Cruz	0,67	Golfito	0,686
60	La Cruz	0,642	Guácimo	0,648	Bagaces	0,669	Dota	0,684

Informe Nacional Costa Rica

61	Osa	0,64	Siquirres	0,646	Hojancha	0,666	Siquirres	0,668
62	Golfito	0,637	Corredores	0,646	Nandayure	0,66	Abangares	0,668
63	Corredores	0,634	Osa	0,643	Pérez Zeledón	0,658	Acosta	0,667
64	Guácimo	0,629	Pérez Zeledón	0,642	Dota	0,657	Osa	0,665
65	Pérez Zeledón	0,629	Abangares	0,64	Corredores	0,657	Parrita	0,664
66	Abangares	0,628	Dota	0,637	Turrubares	0,654	Corredores	0,662
67	Siquirres	0,627	Parrita	0,636	Pococi	0,653	Pérez Zeledón	0,662
68	Acosta	0,62	Pococi	0,634	Golfito	0,653	Pococi	0,661
69	Turrubares	0,619	Turrubares	0,629	Parrita	0,65	Guácimo	0,661
70	Sarapiquí	0,619	Acosta	0,627	Siquirres	0,646	Sarapiquí	0,646
71	Parrita	0,617	La Cruz	0,621	León Cortes	0,637	Upala	0,645
72	Pococi	0,616	Sarapiquí	0,62	Sarapiquí	0,633	La Cruz	0,645
73	Los Chiles	0,603	Matina	0,62	Upala	0,629	Tarrazú	0,631
74	Upala	0,603	Upala	0,62	Los Chiles	0,627	Turrubares	0,628
75	Matina	0,601	Coto Brus	0,613	Guácimo	0,626	Talamanca	0,625
76	Coto Brus	0,599	Guatuso	0,609	Guatuso	0,618	Buenos Aires	0,623
77	Guatuso	0,598	Buenos Aires	0,601	Coto Brus	0,616	Coto Brus	0,622
78	Buenos Aires	0,596	Tarrazú	0,598	Buenos Aires	0,612	Matina	0,619
79	León Cortes	0,596	León Cortes	0,598	Matina	0,611	Guatuso	0,619
80	Talamanca	0,587	Los Chiles	0,594	Tarrazú	0,608	Los Chiles	0,617
81	Tarrazú	0,586	Talamanca	0,571	Talamanca	0,561	León Cortes	0,612

Fuente: Omodeo, P. y Gutiérrez, E. Índice de Desarrollo Humano Cantonal. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano. 2006.

Anexo 15

Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos. Capítulo: Costa Rica

Actualizando datos:

Pobreza 2007

El estudio sobre “**Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos**” fue realizado entre mayo y agosto del año 2007 y, por ello, los datos ahí presentados eran los más actuales a la fecha, es decir, se incorporaron los indicadores de pobreza para el año 2006. No obstante, dado que el informe final de cada país fue sometido a procesos de validación nacional y de consulta en el seno del Consejo de Procuradores de Derechos Humanos, la publicación de los resultados se efectúa prácticamente un año después y por ello, desde la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, resulta pertinente realizar una suerte de actualización de los datos fundamentales de la pobreza en el año siguiente a la culminación del estudio.

En tal sentido se debe iniciar destacando que después de más de diez años de relativa estabilidad en los indicadores de pobreza, para el año 2007 se registra un descenso significativo. La Encuesta de Hogares 2007 señala que para ese año un 16,7% de los hogares del país vive en condición de pobreza, cifra que representa una caída de 3,5% puntos en respecto al 20,2% que se registró en 2006 ⁴¹.

41 La encuesta del INEC se aplicó en 14.572 viviendas en todo el país y se toman como referencia datos hasta el mes de julio de 2007.

Esa nueva cifra de pobreza se divide en 13,4% de pobreza no extrema y un 3,3% de pobreza extrema, datos que contrastan con el 14,9% de pobreza no extrema y el 5,3% de pobreza extrema del año anterior.

Cuadro N°1

Porcentaje de hogares pobres en Costa Rica, 2000 - 2007

Año	No pobres	Pobres		
		Total	No satisface necesidades básicas	Extrema pobreza
2000*	79,4	20,6	14,5	6,1
2001	79,7	20,3	14,4	5,9
2002	79,4	20,6	14,9	5,7
2003	81,5	18,5	13,4	5,1
2004	78,3	21,7	16,1	5,6
2005	78,8	21,2	15,6	5,6
2006	79,8	20,2	14,9	5,3
2007	83,3	16,7	13,4	3,3

* Datos recalculados con el Censo del 2000, no mediante la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples

Fuente: Rojas Benavides Carla. A partir de datos proporcionados por el INEC, 2007.

Asimismo, esa disminución en el porcentaje de hogares pobres se refleja en las cifras por región de planificación. Así por ejemplo, en las regiones que tradicionalmente han sido afectadas de mayor manera por el flagelo de la pobreza, regiones Chorotega y Brunca, pasaron del 34,4% al 25,1% y del 32,8% al 24% respectivamente.

Cuadro N°2

Porcentaje de hogares pobres por región de planificación

Costa Rica 2004-2007

Región	2004	2005	2006	2007
Central	17,1	16,2	16,2	13,7
Chorotega	33,1	34,4	34,4	25,1
Pacífico Central	25,6	26,3	26,3	20,8
Brunca	40,4	32,8	32,8	24,0
Huetar Atlántica	23,6	21,7	21,7	20,2
Huetar Norte	27,4	24,7	22,7	19,3
Total país	21,7	21,2	20,2	16,7

Fuente: Rojas Benavides, Carla. A partir de: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. Distribución porcentual de los hogares con ingreso conocido, por nivel de pobreza, según región de planificación, 1987 – 2007 [En Línea] Página Oficial del INEC [Consultada el 29-5-2008] Disponible en: <http://www.inec.go.cr>

Si bien esta situación fue inmediatamente asumida por muchos como una señal de triunfo en la lucha contra la pobreza, indudablemente esos datos deben ser abordados con gran detenimiento y cautela. La trascendencia de este tipo de cambio depende de la capacidad estatal de sostenerlo en el tiempo e incluso superarlo.

A continuación no se pretende presentar un análisis a fondo de la situación, sino que se desea aportar al lector una serie de datos fundamentales en torno a la consecución de este cambio en los índices de pobreza y las perspectivas de mantenimiento de los logros o incluso la mejora de éstos.

- **Nuevo gobierno, nuevas políticas**

En marzo de 2006 se produce un cambio de administración en Costa Rica. Después de ocho años de gobiernos socialcristianos, llega al poder el actual Presidente de la

República, Dr. Oscar Arias Sánchez, representante del Partido Liberación Nacional.

Si bien, tradicionalmente el Partido Liberación Nacional ha sido reconocido por los principios socialdemócratas, el plan de gobierno de la actual administración pone un especial énfasis en destacar que se debe buscar una socialdemocracia moderna, que sin abdicar de sus principios y objetivos, sea capaz, al mismo tiempo, de revisar críticamente los instrumentos tradicionales de su acción política. De acuerdo con ésta concepción, se necesita un Estado vigoroso; pero:

“también se precisa de una socialdemocracia que sea honesta consigo misma y que admita que, por gloriosos que hayan sido algunos logros de la actividad estatal en Costa Rica y más allá, ningún principio socialdemócrata alcanza para justificar *toda* intervención estatal como intrínsecamente virtuosa y justa. Frecuentemente, lo que hemos entendido por socialdemocracia no es más que una defensa sin cortapisas de un estatismo paralizante y hasta anti-democrático”.

“Una socialdemocracia moderna es la que entiende que no necesitamos un Estado grande, sino un Estado fuerte, eficiente, bien financiado, capaz de regular el funcionamiento del mercado, y sometido al escrutinio permanente de los ciudadanos. Que admita que, en muchos casos, es imprescindible rectificar el papel del Estado en Costa Rica, que es necesario liberar al sector privado de las ataduras que durante mucho tiempo lo condenaron a la ineficiencia y que es sano que la iniciativa privada se ocupe de muchas funciones productivas asumidas por el Estado en el pasado. Pero que al mismo tiempo comprenda que es irracional confundir la rectificación del papel del Estado con una mutilación indiscriminada de sus capacidades”⁴².

42 Partido Liberación Nacional. Programa de Gobierno 2006-2010: Hacia la Costa Rica Desarrollada del Bicentenario, San José-Costa Rica, 2005, pp. 8-9.

De acuerdo con la posición del gobierno, la socialdemocracia moderna entiende que si bien es necesaria la solidaridad para solventar el rezago social de muchos costarricenses, esa solidaridad tiene un costo económico significativo que sólo puede ser cubierto por una mayor eficiencia económica y un mayor crecimiento.

De acuerdo con lo anterior, entre las principales metas del gobierno Arias Sánchez destacaba la reducción de la pobreza en cuatro puntos porcentuales para el año 2010. Por ello, los cambios tan prematuros sorprendieron incluso al mismo gobierno.

Para lograr la meta de la reducción de la pobreza en cuatro puntos porcentuales, el gobierno mostró una firme convicción en que la mejor política social consiste en una política económica que permita crecer aceleradamente al país (por encima del 6% y de manera sostenida, generando empleos) y que, además, sea combinada con programas focalizados en temas como pensiones y educación.

Tomando en cuenta estas dos grandes propuestas, crecimiento económico y políticas focalizadas, cabe preguntarse: ¿qué ha sucedido en estos dos años de gobierno?

- **Situación económica privilegiada: crecimiento económico, disminución del desempleo y aumento de ingresos**

De acuerdo con datos del Banco Central de Costa Rica, en los años 2006 y 2007 se logró efectivamente un crecimiento económico superior al 6% (8,81% y 6,81% respectivamente)⁴³. Asimismo, la inflación experimentó una disminución respecto

43 Banco Central de Costa Rica. Relaciones entre Producto Interno Bruto y el Ingreso a precios constantes [En línea] Página oficial del Banco Central [Consultado el 27/6/2008] Disponible en: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro= 232>

a años anteriores. Así por ejemplo, se pasó de un 13,13% en el año 2004 y un 14,07% en el 2005, a un 9,46% en el 2006 y a un 10,81% en el 2007⁴⁴.

De los datos anteriores debe destacarse que el año 2006, tanto a nivel nacional como internacional, fue un año económicamente favorable, situación que indudablemente incidió en los indicadores de pobreza del año siguiente. En el año 2007 las cifras, aunque positivas, muestran un retroceso que, como se expone a continuación, se espera para el año 2008 sea más significativo.

Continuando con los datos positivos de los años recientes, se tiene que el crecimiento económico del año 2006 se vio traducido en una caída del desempleo de un 6% en 2006 a un 4,6% en 2007. La Encuesta de Hogares reveló que para el 2007 la fuerza de trabajo de Costa Rica fue de poco más de dos millones de personas (equivalente al 46,5% de la población total del país). De la fuerza de trabajo costarricense sólo 92.795 personas se encuentran desocupadas, cifra inferior a los 116.027 que se reportaron el año 2006.

No obstante, la disminución en el índice de desempleo no ha sido en pos de la igualdad entre géneros, ya que persiste la desigualdad. El desempleo en las mujeres en el año 2007 fue de un 6,8% mientras que en los hombres fue de 3,3%.

Además de la caída del desempleo, el ingreso de las familias creció en promedio un 9,7%.

- **Políticas sociales focalizadas**

Tal y como se indicó anteriormente, la administración actual apostó por el impulso de políticas focalizadas. En esta modalidad, las políticas claves fueron dos: el programa

44 Banco Central de Costa Rica. IPC: variación acumulada [En línea] Página oficial del Banco Central [Consultado el 27/6/2008] Disponible en: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/IndicadoresEconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?Idioma=1&CodCuadro=%20279>

avancemos y el aumento de las pensiones del régimen no contributivo.

a.) Programa Avancemos

El programa avancemos, es un programa social de carácter selectivo que consiste en una transferencia monetaria que se entrega -de manera condicionada- a familias en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, con el fin de promover que los adolescentes y jóvenes se mantengan en el sistema educativo y concluyan la educación secundaria.

El programa tiene tres componentes principales:

- transferencia monetaria condicionada,
- estímulo al ahorro a partir de 9° año, principalmente para que puedan proseguir estudios o iniciar un emprendimiento productivo una vez obtenido el Bachillerato de Secundaria y
- mejoramiento de la oferta educativa para los adolescentes y jóvenes en condición de pobreza.

El monto de las transferencias es escalonado, aumentando de conformidad con el año cursado, de modo tal que el aporte social se convierta en un incentivo del éxito o aprovechamiento educativo. La transferencia se paga mensualmente y se comienza a entregar una vez la familia ha sido aceptada por la entidad ejecutora para recibir el beneficio y se mantiene durante el resto del año, siempre y cuando el o la estudiante se mantenga en el sistema educativo. No hay límite para la cantidad de estudiantes postulados por una misma familia para el Programa.

Los montos que rigen para el año 2008, según nivel educativo cursado, son los siguientes:

Cuadro N°3

Transferencias mensuales, Programa avancemos 2008

NIVEL EDUCATIVO	MONTO DE TRANSFERENCIA MENSUAL (colones)
7° Año	15.000
8° Año	20.000
9° Año	25.000
10° Año	35.000
11° Año	45.000
12° Año	50.000

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social.

Pese a los resultados positivos, por ejemplo, en términos de jóvenes receptores del beneficio social, se han identificado problemas significativos de fiscalización (beneficiarios que disfrutaban de manera doble del beneficio o que usan el incentivo para fines distintos al perseguido). Esto demuestra la urgencia de mejora de los sistemas de registro y selección de beneficiarios de problemas sociales.

Además, la Defensoría de los Habitantes ha señalado en su informe de labores 2006-2007 que la prioridad casi exclusiva que ha dado el gobierno a este programa dentro de la lucha contra la pobreza ha provocado el descuido de otros programas (vg. en el área de mujer), el proceso de asignación de las becas no es lo suficientemente expedito y no es totalmente efectivo para el caso de la población indígena (donde la deserción suele producirse antes de los 12 años, por el inicio de roles paternos y maternos)⁴⁵.

b.) Aumento de las pensiones del régimen no contributivo

45 Defensoría de los Habitantes. Informe anual 2006-2007. San José-Costa Rica. [En línea] Página de la Defensoría de los Habitantes [Consultado el 27/6/2008] Disponible en: <http://www.dhr.go.cr/informe.html>

En el discurso presidencial del 1° de mayo de 2008, el presidente de Costa Rica señaló que:

“En las últimas semanas hemos aumentado, por tercera vez en el curso de esta Administración, las pensiones del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, llevándolas de 17.000 colones mensuales a 57.500, y permitiendo que miles de adultos mayores salgan de la pobreza”⁴⁶.

Aunque con esa medida favorece prioritariamente a un gran número de adultos mayores, cabe recordar que en el grupo de beneficiarios también figuran mujeres viudas, jefas de familia, discapacitados y otros ciudadanos en condición de vulnerabilidad (vg. huérfanos). Con esta medida se han beneficiado cerca de 75mil habitantes, aumentando así el monto y la cantidad de beneficiarios.

No obstante, de acuerdo con el análisis de la Defensoría de los Habitantes, se debe trabajar en la mejora de los procesos de atención y otorgamiento, ya que se siguen centrando en aspectos cuantitativos, obviando o relegando los resultados de los estudios de trabajo social. En esta misma línea, es evidente el limitado número de profesionales en trabajo social. Tal situación incide en el aumento de apelaciones y el retraso resolutivo sobre estas⁴⁷.

- Lo que viene ¿es posible mantener y mejorar resultados?

En contraste con el positivo crecimiento del PIB durante el año 2006, para el año 2008 el Banco Central de Costa Rica estima que el crecimiento económico rondará el 3,8%. En el caso de la inflación, aunque en enero del 2008 el banco

46 Arias Sanchez, Oscar. Discurso ante la Asamblea Legislativa de la República, 1° de mayo de 2008. [En línea] Página de Casa Presidencial [Consultado el 27/6/2008] Disponible en: <http://www.casapres.go.cr/inicioDiscursos.aspx> pp. 66, 397 y 407.

47 Ibid., pp. 364-365.

central pronosticó que este año se lograría cerrar con un 8%, al observar los cuadros comparativos con las variaciones mensuales acumuladas del IPC, es evidente que en lo que se lleva del año los indicadores sobrepasan a los de los dos años anteriores. En este sentido, por ejemplo la inflación anual acumulada al mes de abril del 2006 era de 2.68%, frente al 3.12% del mismo mes en el año 2008⁴⁸.

En un mundo globalizado, esta situación debe inscribirse además en un contexto internacional de crisis económica (Estados Unidos), aumento del precio del dólar (el aumento en la banda encarece la compra de lo importado), elevados precios del petróleo y crisis alimentaria.

A nivel nacional, el país también debe enfrentar viejos problemas como el de la falta de continuidad de políticas públicas y las debilidades y falta de homogeneidad en los programas de selección y registro de beneficiarios. También se debe trabajar en el fortalecimiento de un modelo de desarrollo solidario.

En este último sentido, los tratados de libre comercio deben ser entendidos como una herramienta para el desarrollo de todas las personas. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, aprobado mediante referéndum en setiembre de 2007, debe ser implementado de la mejor manera posible y por ello la discusión y aprobación de las leyes complementarias en la Asamblea Legislativa resulta fundamental. La implementación del Proyecto debe ser acompañada de adecuados mecanismos compensatorios y de redistribución de la riqueza.

En el caso de futuros tratados de libre comercio, por ejemplo con Europa y China, se debe mejorar el proceso de

48 El año pasado, la inflación cerró con un acumulado de 10,81%, mayor al estimado del Banco Central que primero lo había proyectado en un 8% y luego lo aumentó al 9%. El presidente del Banco Central, Francisco de Paula Gutiérrez, informó recientemente que la meta para el 2008 estará en el 8% con la posibilidad de variar un punto hacia arriba o hacia abajo.

negociación, teniendo siempre como centro al ser humano. Un mal tratado puede provocar un incremento en la desigualdad social y una mayor exclusión de los grupos de menores ingresos dentro de la actividad económica de la sociedad costarricense.

- **Para concluir**

Todo lo señalado en este apartado, constituye una breve reflexión sobre la complejidad del tema de la pobreza en Costa Rica. Se muestran datos relevantes de los últimos años, así como situaciones coyunturales que inciden en la situación actual y algunos que podrían tener un peso significativo para el futuro socioeconómico y político del país.

No obstante, lo más relevante es que esta breve reflexión demuestra la urgencia de seguir trabajando en torno al tema de la reducción de la pobreza, sobre todo porque la realidad actual es sumamente compleja y quedan importantes retos que enfrentar. La situación económica mundial es difícil y por ello los instrumentos nacionales para la lucha contra la pobreza deben ser puestos en perspectiva y deben ser fortalecidos.

Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos

Presidenta

Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes de Costa Rica

Vicepresidentes

Sergio Morales Alvarado
Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

Óscar Humberto Luna
*Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
de El Salvador*

Ramón Custodio López
*Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
de Honduras*

Omar Cabezas Lacayo
*Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
de Nicaragua*

Ricardo Vargas Davis
Defensor del Pueblo de Panamá

Ombudsman de Belice

Secretaría Técnica
Instituto Interamericano de Derechos Humanos



Consejo Centroamericano
de Procuradores
de Derechos Humanos

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) es una instancia regional que reúne a los procuradores y defensores de derechos humanos de América Central. Fue creado en 1994 con el objetivo esencial de promover y proteger los derechos humanos en la región.

Desde abril de 1999, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) fue designado como Secretaría Técnica del CCPDH por unanimidad de sus integrantes. Su principal labor es el apoyo académico, técnico y de coordinación de las labores del Consejo.