
políticas sociales

La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica

Institucionalidad - Financiamiento
Políticas - Programas

Sary Montero
Manuel Barahona



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2003

Este documento fue preparado por Sary Montero y Manuel Barahona, consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322286-6

LC/L.2009-P

Nº de venta: S.03.II.G.170

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Magnitud, tendencias y características de la pobreza en los años noventa en Costa Rica	11
A. Magnitud de la pobreza	11
B. Perfil de la pobreza	12
C. La distribución del ingreso	13
II. Una mirada a la inversión social	15
A. Desempeño y tendencias	15
B. Financiamiento de la inversión social	16
III. Políticas y programas de superación de la pobreza, desde 1994 en adelante	19
A. El entorno institucional	19
B. Estrategia y lineamientos de política: ruptura y continuidad	20
C. La acción programática: ejes de intervención y resultados principales	21
IV. La superación de la pobreza: un desafío vigente en el nuevo siglo	53
Anexo	55
Bibliografía	61
Serie Políticas sociales: números publicados	65

Índice de cuadros

Cuadro 1	Plan Nacional de Combate a la Pobreza: componentes, áreas de acción, programas y entidades responsables.....	26
Cuadro 2	Composición de los egresos para Programas de Combate a la Pobreza con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), por área y año, en millones de colones de 1995	29
Cuadro 3	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Programa de Atención Integral para la Superación de la Pobreza. Recursos invertidos durante el período 1994-1998	30
Cuadro 4	Principales programas/proyectos según área y entidad rectora.....	36
Cuadro 5	Composición de egresos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) por área y año	39
Cuadro 6	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Recursos ejecutados durante el período 1998-2002, según programa y fuente de ingresos.....	40
Cuadro 7	Cantones y distritos prioritarios por su menor nivel de desarrollo relativo	46
Cuadro 8	Ejes, orientaciones, metas y acciones para la reducción del 20 por ciento de hogares en pobreza.	48
Cuadro 9	Gasto del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), según sector institucional, 2002.....	50

Índice de recuadros

Recuadro 1	Rendición de cuentas del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.....	31
Recuadro 2	Proceso y fases del triángulo.....	41

Índice de gráficos

Gráfico 1	Costa Rica: incidencia de la pobreza entre los hogares y la población, 1990-2002	12
Gráfico 2	Evolución del coeficiente de Gini, 1990-2001.....	14
Gráfico 3	Inversión social en relación con el PIB, 1990-2001.....	16

Índice de figuras

Figura 1	Políticas y programas sociales principales, por su naturaleza, según áreas funcionales de inversión	17
Figura 2	Programa 16: comunidades prioritarias.....	25
Figura 3	Pobreza.....	44
Figura 4	Costa Rica: incidencia de las carencias críticas por distrito, 2000.....	45
Figura 5	Consejo Social.....	50

Resumen

En este estudio se examinan las políticas públicas dirigidas al combate de la pobreza en Costa Rica, desde 1994 en adelante. En el contexto de un crecimiento económico apenas moderado, se pone de relieve la tendencia al estancamiento en los niveles de pobreza (un quinto de los hogares y un 23 por ciento de la población) y, considerando el coeficiente de Gini, hacia la ampliación en los niveles de desigualdad.

Asimismo, se analiza el desempeño reciente de la inversión social, prestando atención a su financiamiento, particularmente en lo que concierne a los programas de combate contra la pobreza. Estos últimos tienen el apoyo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), cuyo presupuesto oscila entre un 1,5 por ciento y un 2 por ciento del Producto Interno Bruto PIB. Se subraya el hecho de que el estancamiento en los índices de recuento de la pobreza coexiste con una expansión en la inversión pública social.

El análisis continúa con el abordaje de las estrategias e instrumentos de política social y de combate a la pobreza, impulsados por las tres últimas administraciones gubernamentales: el *Plan Nacional de Combate a la Pobreza, Solidaridad y Vida Nueva*. Se destacan elementos de ruptura y continuidad en el discurso y la práctica a partir de la simiente colocada por el primero de ellos, resumida en un decálogo programático. A pesar de esto, no puede hablarse de la configuración de una verdadera política de Estado en la materia. Se levanta como hipótesis la existencia de una espiral de rutinización en los programas sociales, que impide alcanzar un ritmo sostenido de progreso social, incluyendo obviamente la falta de avance en el abatimiento de los niveles de pobreza.

Finalmente, se examinan los múltiples desafíos que enfrenta la sociedad costarricense para reducir la pobreza, derivados de problemas de larga data y otros de reciente eclosión.

Introducción

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

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

A pesar del carácter pretendidamente universal de estas acciones, a la altura de los setenta, se hizo evidente que veinte años de desarrollo social sostenido habían sido insuficientes para favorecer al conjunto de la población particularmente a las familias y personas residentes en las zonas más alejadas del país.

Ante ese reconocimiento, la Administración Figueres Ferrer creó en 1971 el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) encargado de la erradicación de la extrema pobreza. Se le dio un plazo de diez años para cumplir su labor. Complementariamente, se instituyó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1975,

financiado con el producto de impuestos de afectación específica. Los recursos se canalizan hacia instituciones públicas del sector social.

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

En el largo trecho que va de la post crisis a inicios del nuevo siglo, la política social se ha encarrilado por caminos conocidos, esto es, la acción combinada de políticas universales y selectivas en un contexto de desgaste de las entidades del sector social.

El incontrastable hecho de que la pobreza se encuentra estancada (un quinto de los hogares y un 23% de la población, pero creciendo en términos absolutos) desde 1994, año que marca el inicio del período de referencia de este estudio, puede interpretarse como expresión del desgaste de esa institucionalidad, a lo que, indudablemente ha de agregarse las insuficiencias del modelo de crecimiento económico en términos de garantizar oportunidades de mejoramiento de su calidad de vida a todos los segmentos de la población.

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

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

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

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

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

El presente documento, además de esta introducción, consta de cuatro secciones. La primera presenta una síntesis de la información cuantitativa y cualitativa sobre la pobreza y la desigualdad social en Costa Rica. La segunda pasa revista al financiamiento de la inversión social y de los programas contra la pobreza en particular. La tercera centra la atención en la política social y de combate a la pobreza llevadas a cabo por las tres últimas administraciones gubernamentales. Se destaca la existencia de ejes comunes en el discurso, sin que ello conduzca necesariamente a una verdadera política de Estado en esta materia, al tiempo que se identifica una espiral de rutinización en los programas sociales que impide alcanzar un ritmo sostenido de progreso social. La cuarta sección presenta las conclusiones e identifica la superación de la pobreza como un desafío pendiente. El documento incluye dos anexos. Por un lado, la presentación resumida del Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994-1998. Por otro, una matriz que resume los principales logros en el Programa Atención Integral para la Superación de la Pobreza 1998-2002.

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

A. Magnitud de la pobreza en Costa Rica

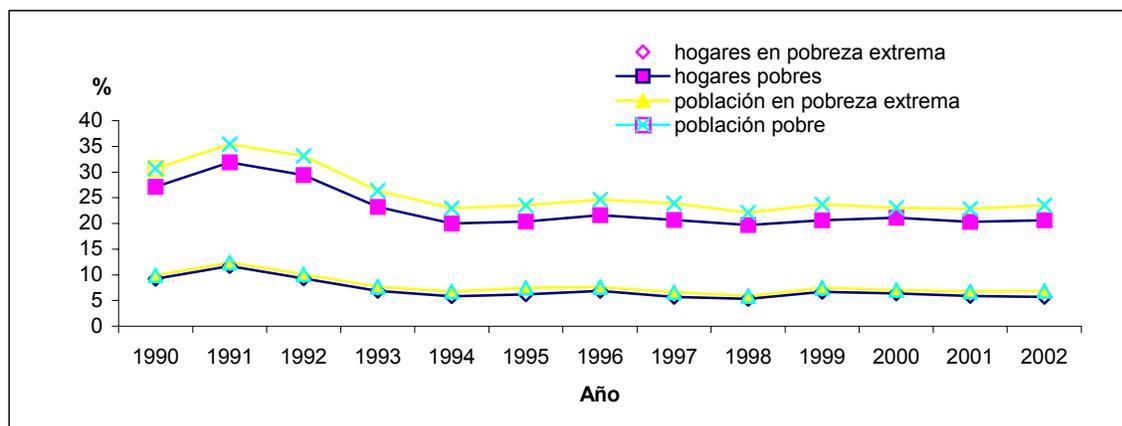
Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a partir de los resultados de la encuesta de hogares de 2002, 20,6% de los hogares se encontraba en situación de pobreza entendida como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (5,9% en pobreza extrema), de conformidad con los criterios usualmente empleados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Cuando se consideran personas en lugar de hogares, la incidencia de la pobreza en el 2002 fue de 23,5% en el caso de la pobreza total y 6,9% en el de la pobreza extrema, resultado mediado por el mayor tamaño promedio de los hogares pobres.

En términos absolutos, y considerando la metodología propuesta por Pablo Sauma para abordar el problema de los hogares con ingreso cero o ignorado y las personas que en ellos habitan (Sauma, 2002), se estima que el número de hogares pobres en 2002 ascendió a 205.000 y el de personas a 900 mil.

En una aproximación de más largo aliento, el examen de la magnitud de la pobreza en Costa Rica, permite relevar la tendencia hacia el estancamiento en los niveles de pobreza que prevalece desde

1994, luego de un período de altibajos (1990 a 1993) en el comportamiento del indicador muy ligado a los resultados macroeconómicos del país.

Gráfico 1
COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE
LOS HOGARES Y POBLACIÓN, 1990-2002



Fuente: INEC.

En materia de emplazamiento rural/urbano de la pobreza, utilizando los factores de expansión de la encuesta de hogares originales para el año 2000, un 61,6% de los hogares pobres son rurales, respecto a un 38,4% de urbanos (69,7% y 30,3% en el caso de la pobreza extrema), pero si se consideran tales factores ajustados con los datos de la ronda censal de ese año, el porcentaje de hogares pobres rurales dentro del total de hogares pobres pasa a 51,5%, respecto a 48,5% de urbanos (60,9% y 39,1% en el caso de la pobreza extrema). Este nuevo dato de la distribución de la pobreza, a la luz del Censo del 2000, según zona implica todo un redimensionamiento del fenómeno, aspecto de enorme importancia para el diseño de intervenciones de política social. Junto a ello, también es claro que el problema de la pobreza extrema es mayoritariamente rural, pues tres de cada cinco hogares (personas) en esa situación residen en esa área (Sauma: 2002). Datos del último decenio indican que cerca de un 17% de los hogares urbanos y un 24% de los rurales se encuentran bajo la línea de pobreza.

B. Perfil de la pobreza

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

Con base en los análisis de las Encuestas de Hogares pueden señalarse como rasgos salientes (perfil) de los hogares pobres, los siguientes:

- los hogares pobres tienen mayor número de miembros (4,7 miembros en promedio);
- tienen una mayor relación de dependencia demográfica (niños y adultos mayores);
- los miembros (y el jefe) poseen menor educación;
- una alta proporción de los hogares pobres extremos tiene jefatura femenina (cerca de 48%, y ello se da principalmente en los hogares extremadamente pobres urbanos);

- tienen menor número promedio de ocupados;
- sufren una mayor tasa de desempleo abierto;
- hay en ellos una mayor relación de dependencia económica;
- es baja la incorporación de los pobres en el segmento formal del mercado de trabajo; se incorporan principalmente al sector informal urbano y al agropecuario (INEC).

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

Por otro lado, el nivel educativo del 25% de la población más pobre es mucho menor que el promedio nacional. En efecto, sólo 62% de este segmento de la población terminó la escuela primaria, tasa que no experimentó cambios entre 1990 y 1999.

Ello contrasta con la situación de los pertenecientes al 25% más rico, donde 82% de sus miembros terminaron la primaria y esta tasa mejoró en los últimos años. El análisis urbano-rural muestra a su vez asimetrías en el capital educativo que revelan una situación más desfavorable para las zonas rurales (*ibid*).

C. La distribución del ingreso

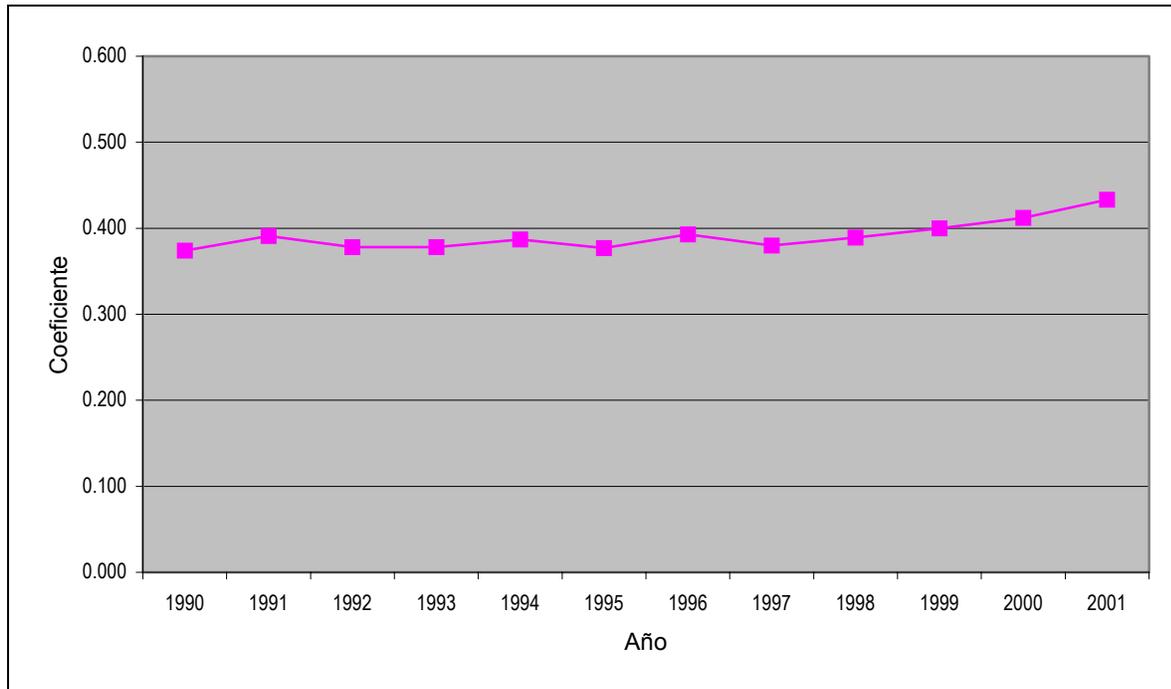
A tono con el estilo de crecimiento económico que ha seguido el país en los últimos años, se observa una preocupante tendencia hacia el ensanchamiento en los niveles de desigualdad social. Es decir, al tiempo que se estanca la pobreza, los frutos del crecimiento económico llegan más a los sectores de ingresos altos. Las brechas que separan a ricos de pobres se amplían, alejando al país de la meta de constituir una sociedad de clase media, más igualitaria, que animó la etapa inmediatamente posterior a la Guerra Civil de 1948.

Como lo destaca el VIII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en el año 2001 aumentó, por cuarto año consecutivo, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar según deciles de ingreso per cápita, situación que se refleja tanto en el coeficiente de Gini, como en la razón entre el ingreso familiar promedio de las familias del último y el primer quintil. Pero además de la continuidad en el proceso de aumento de la desigualdad iniciado en 1998, merece destacarse la elevada magnitud del aumento en 2001 en comparación con el año 2000. El coeficiente de Gini pasó de 0,412 en 2000 a 0,433 en 2001.

Los demás indicadores de desigualdad muestran la misma situación que el coeficiente de Gini, y los valores que asumen en el 2001 son los más elevados de todo el período considerado.

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI 1990 - 2001



Fuente: Estado de la Nación, 2002.

II. Una mirada a la inversión social

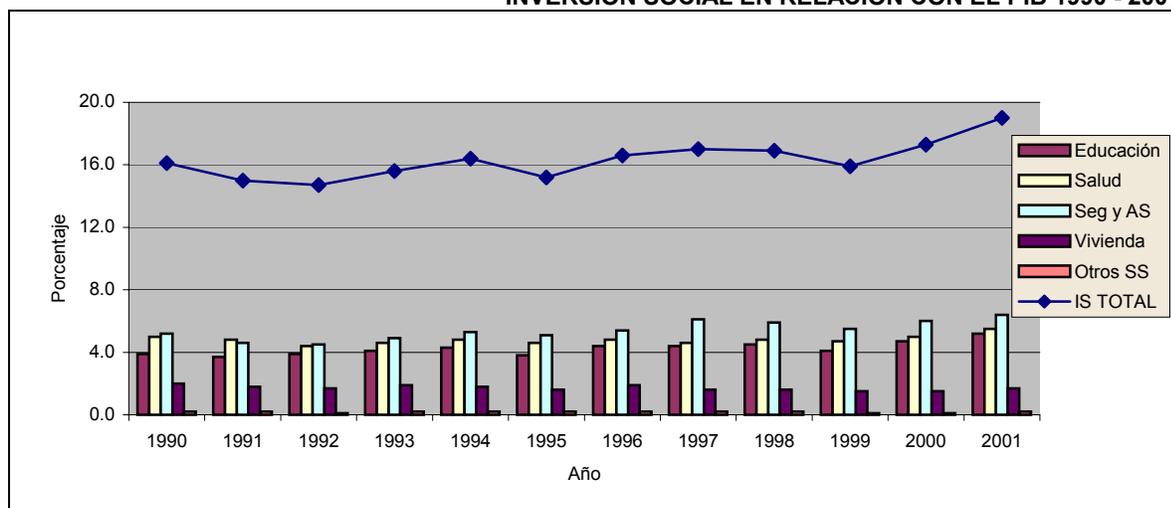
A. Desempeño y tendencias

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

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

Gráfico 3

INVERSIÓN SOCIAL EN RELACIÓN CON EL PIB 1990 - 2001



Fuente: Sauma, 2002.

Desde el punto de vista de la composición de la inversión pública social, seguridad y asistencia social (de suyo, metodológicamente, sería relevante su consideración independiente) sigue siendo el sector más importante, representando en 2001 el 33,7% de la inversión pública social total, ello en virtud del peso que tienen los regímenes de pensiones a cargo del Presupuesto Nacional. Es oportuno indicar que a partir de 1997 las estimaciones de la STAP incluyen algunos ajustes respecto a los años anteriores, el más importante de los cuales fue la incorporación en este sector del gasto en los regímenes especiales de pensiones, que anteriormente no se incluían, lo cual significó un fuerte aumento en la participación relativa de este sector, desplazando definitivamente a salud, sector con el cual se alternaba la primera posición. Salud ocupó el segundo lugar en 2001 (28,8%), seguido de educación (27,6%), y luego vivienda, con una importancia relativa bastante menor (8,9%), y finalmente “otros servicios sociales” (1%) (idem).

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

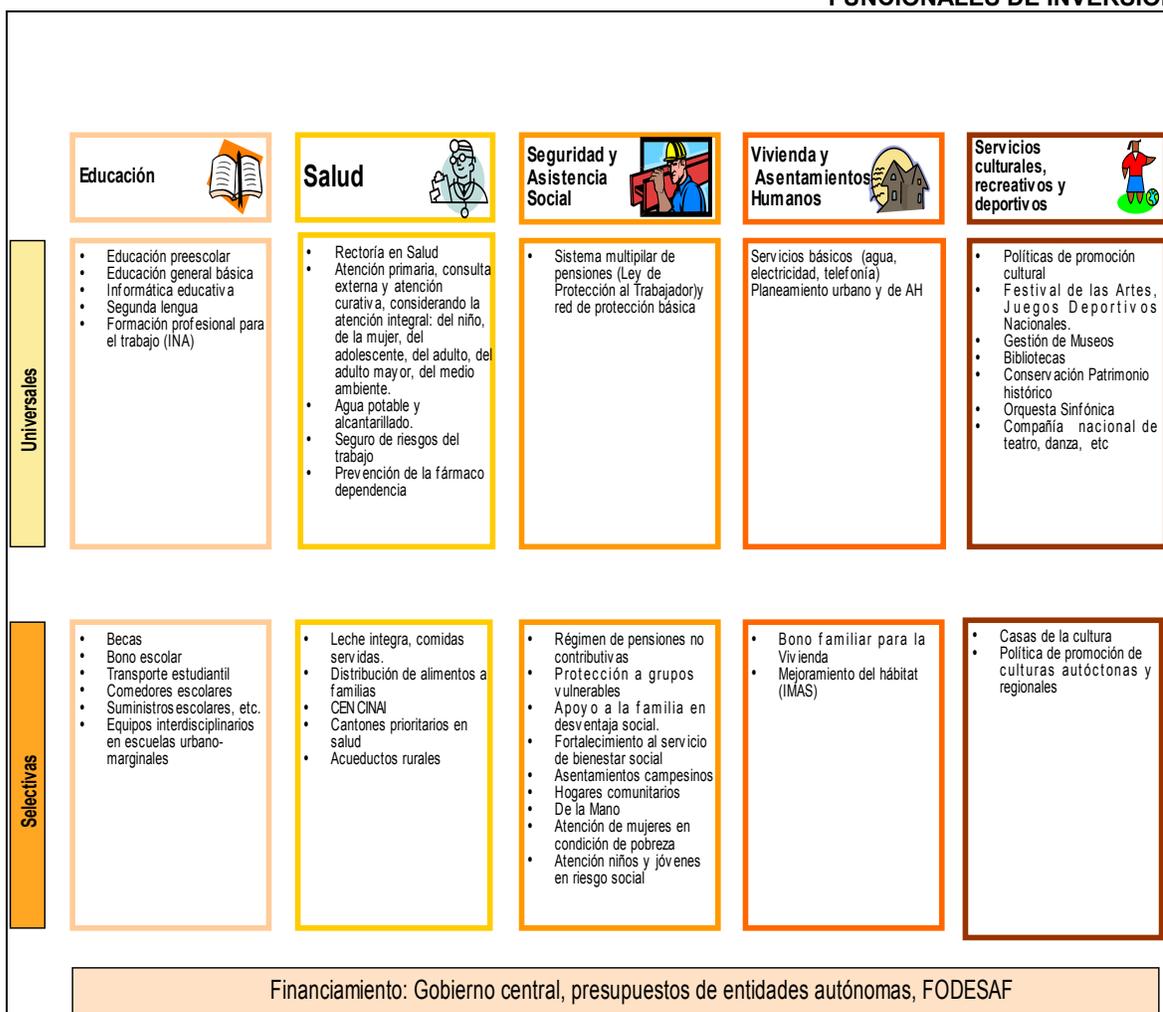
B. Financiamiento de la inversión social

La política social costarricense está estructurada en dos grandes vertientes: programas y acciones universales y selectivas. La figura 1 trata de ilustrar ambas vertientes a la luz de la clasificación funcional del gasto público, considerando los aspectos más emblemáticos. En ese marco, la lucha contra la pobreza cruza ambas dimensiones de la política social.

La inversión pública en el ámbito de programas sociales de corte universal en Costa Rica tiene como soporte de su financiamiento ingresos corrientes, principalmente de índole tributaria (impuestos directos e indirectos).

Figura 1

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES PRINCIPALES POR SU NATURALEZA, SEGÚN ÁREAS FUNCIONALES DE INVERSIÓN



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

Los programas focalizados o selectivos se financian mayoritariamente por el FODESAF, que representa cerca de 1,5% del PIB, y abarcan desde la alimentación temprana del niño (CEN-CINAI, Hogares Comunitarios, y otros), hasta programas de asistencia escolar, subsidios de vivienda y subsidios para la compra de tierras para actividades microempresariales e industriales agrícolas.

Casi 77% de los recursos de FODESAF se encuentran asignados por mandato legal. La Administración Rodríguez intentó transformar esta situación mediante el proyecto de ley que transformaba FODESAF en el Fondo de Solidaridad (FONASOL), iniciativa que finalmente no fructificó.

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

A. El entorno institucional

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

La Administración Figueres Olsen trazó en materia de política social una revisión del discurso y las prácticas de focalización de su predecesora, al tiempo que reivindicaba en lo económico el retorno a un enfoque más gradual y heterodoxo. Ello se expresa, fundamentalmente, en una reafirmación del papel del Estado en el ámbito social más allá de la subsidiaridad preconizada en el cuatrienio anterior, una visión renovada respecto a la relación entre crecimiento

económico y desarrollo social con miras a la complementariedad de ambos procesos y, a partir de esto último, la generación de oportunidades para la participación activa de los pobres en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus logros.

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

A partir de 1994, se observan esfuerzos en pro de la ampliación del área vinculada a la superación de la pobreza, incorporando a entidades autónomas y otras dependencias del sector social, a los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Justicia y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que la integraban tradicionalmente a efectos de lograr una acción más coordinada y eficaz, bajo el liderazgo de la Segunda Vicepresidencia de la República, a la que se designó como Rectora del Sector Social y Coordinadora del Consejo Social de Gobierno. Por otra parte, en 1994 se inicia la práctica de formular un Plan, bajo un enfoque sistémico e integrador, para el combate a la pobreza, estrechamente ligado al Plan Nacional de Desarrollo.

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

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

La Administración Pacheco plantea explícitamente la creación de una Autoridad Social, pero sus contornos no están claramente delimitados aún y la voluntad política para que ello acontezca parece disiparse con el paso del tiempo. En principio, el diseño institucional parecía retomar la idea de articulación del Área Social del Gobierno (al estilo de la gestión Figueres). De este modo, 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, que a su vez fungió como Ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

B. Estrategia y lineamientos de política: ruptura y continuidad

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

asistencia social. Las restricciones a la inversión pública y la búsqueda de la focalización de la inversión social, también estuvieron a la base del proyecto de introducción de un capítulo de Garantías Económicas en la Constitución Política, elaborado por el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, entonces diputado, que no prosperó.

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

De alguna manera, este Decálogo, coincidente con el discurso internacional que se posiciona tras la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague: 1995) ha venido influenciando la política social costarricense desde entonces. Un breve análisis de contenidos revela que ello es más notorio en el *Plan Vida Nueva* de la Administración Pacheco de la Espriella que retoma de manera literal el decálogo, pero también puede aducirse, sin temor de equivocación, que el Plan de Solidaridad es tributario del enfoque.

Sin embargo, el Plan de Solidaridad va a distanciarse del PNCP al plantear la necesidad de que la focalización concentre buena parte de sus esfuerzos en el perfeccionamiento del SISBEN y su transformación en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), cuya transversalidad es planteada como mecanismo para acrecentar el impacto de las programas financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Finalmente, Vida Nueva propugna también por la articulación de políticas universales y selectivas, que pretende resolver mediante intervenciones articuladas, centradas en la familia pobre y en los territorios donde éstas residen.

C. La acción programática: ejes de intervención y resultados principales

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

El PNCP pretendió introducir un mecanismo de racionalización de la intervención, considerando poblaciones meta en condiciones de pobreza conjuntamente con factores ligados al ciclo de vida (grupos etáricos, básicamente) y género, así como la dimensión de emplazamiento territorial. Es así como el Plan plantea cinco grandes componentes: PROINFANCIA y JUVENTUD, PROMUJER, PROTRABAJO, Solidaridad y Desarrollo Local.

La oferta programática es aglutinada en función de tales componentes, de modo tal que los programas, proyectos y acciones de las diversas instituciones fueron adscritos a los componentes, dependiendo de su accionar.

La denominación de las áreas de intervención fue revisada por la Administración Rodríguez, volviéndose a una denominación más convencional según los sectores de intervención (educación, salud, nutrición, salud, etc.) y poblaciones involucradas (adultos mayores, menores en riesgo,

personas con discapacidad, etc.) en tanto que a nivel de ejes se consideran cuatro grandes rubros de carácter global: Derechos sociales, Integración social de grupos especiales, Transferencias directas y oportunidades productivas.

Sobre la base de la rearticulación de la oferta programática básica, el Plan Vida Nueva de la Administración Pacheco, postula la necesidad de focalizar las acciones de combate a la pobreza en las zonas geográficas donde este flagelo es más intenso, planteando como grandes ejes de intervención, el empleo y la producción junto con la promoción de la integración y movilidad social de las familias pobres. Al igual que el Plan de Solidaridad, reafirma el uso del SIPO como herramienta para el registro y selección de beneficiarios.

Los tres planes comparten elementos centrales de diagnóstico y con sus matices, también de propuesta, destacando en ese último plano la reorganización de los programas sociales. Vistos en su conjunto, los resultados en términos de la reducción de la pobreza han quedado cortos y el rediseño de la institucionalidad social sigue apareciendo como una asignatura pendiente.

a) La Administración Figueres Olsen, 1994-1998. El Plan Nacional de Combate a la Pobreza

i) Elementos de estrategia

La estrategia de desarrollo de la Administración Figueres Olsen (MIDEPLAN 1994) planteó una reforma del sector social, tomando en cuenta dos grandes dimensiones: por un lado, el fortalecimiento (aumento de cobertura, mejora en eficiencia y calidad, y renovación de servicios obsoletos) de los programas de cobertura universal, especialmente salud y educación; por otro, replantear y fortalecer los programas focalizados de atención a los grupos más pobres, para brindarles una mayor y oportuna protección, incluyendo la ruptura de barreras de acceso a los programas de corte universalista. La lucha contra la pobreza es vista como parte constitutiva de estos esfuerzos, de modo que la política social no se reduce a ella.

En los programas de vocación universal en el área de educación, durante este período han de destacarse las acciones tendientes a la consolidación de los programas de Informática Educativa en escuelas y colegios introducidos con fuerza desde 1986; la enseñanza de una segunda lengua desde el nivel de primaria; la aprobación de la reforma constitucional que fija el presupuesto en educación en el orden del 6 % del PIB para la inversión en educación y la inclusión en la Constitución Política de la obligatoriedad de la educación preescolar. Se propició la ampliación de la cobertura de ese ciclo así como la renovación de la educación media, a efectos de hacer de los colegios y liceos instituciones “más útiles e interesantes”, esto es, capaces de propiciar un entorno educativo más estimulante y, por ende, la retención de la población estudiantil.

Por su parte, en el ámbito de la salud, los principales esfuerzos apuntaron a la continuación de la reforma del sector y a la introducción de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) para descentralizar los servicios de atención en salud y proveer un mejor acceso a poblaciones rurales y marginadas, estrategia de inversión altamente progresiva.

Entre las acciones de la reforma se contempló el fortalecimiento de la autoridad social para lograr una mejor coordinación y orientación de los entes del sector social y se creó el Área Social del Gobierno (Ministerio de la Presidencia, 1994) bajo la rectoría de la Segunda Vicepresidenta, incluyendo en la misma además de los ministerios del sector, a otras entidades del ámbito social, según se detalla adelante en el Cuadro 1.

Los principios básicos de la reforma fueron sintetizados en el siguiente Decálogo:

- El desarrollo social y el combate a la pobreza no son responsabilidad exclusiva de la política social.

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

ii) Objetivo general

El propósito declarado del Plan Nacional de Combate a la Pobreza fue “ buscar un apoyo integral a los pobres que permita subsanar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que propician actitudes, conductas y formas de interacción que funcionan como un círculo vicioso de pobreza y por tanto obstaculizan la integración social” (Plan Nacional de Combate a la Pobreza, 1994-1998).

A modo de especificación de este objetivo general, se plantea el mejoramiento de los criterios de focalización, el aumento de la cobertura y la calidad del producto entregado y valorar la pertinencia del servicio en razón del incremento de las capacidades de la población pobre para una mejor inserción socioeconómica; la acción de los propios afectados como fundamental, proponiendo el condicionamiento de la obtención de beneficios como transferencias monetarias, la participación activa de los usuarios en programas de capacitación; adecuar la institucionalidad del gobierno central, entes autónomos y gobiernos locales para el diseño de planes de desarrollo coordinados tendientes a romper el aislamiento institucional; la promoción de acciones en los espacios locales y regionales en que residen los pobres; el fomento del arraigo familiar en los sitios de residencia tradicional, así como la potenciación de prácticas de solidaridad en el tejido social local; el uso de instrumentos heterogéneos para la selección de los beneficiarios.

El Plan se estructuró en dos fases: la primera, hasta 1995, pretendía superar la descoordinación, fomentando la creación de un sistema para superar las duplicaciones y generar sinergias entre los distintos programas existentes. La segunda, entre 1996 y 1998, pretendía ampliar la capacidad instalada e incorporar nuevas acciones y esquemas de intervención, especialmente en los componentes PROMUJER y Desarrollo Local, que se desglosan en el siguiente acápite. El proceso de elaboración del Plan incluyó la presentación y consulta a diferentes sectores de la sociedad civil y la incorporación de recomendaciones.

iii) Componentes, áreas de acción y grupos meta prioritarios

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

Pro Infancia y Juventud

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

Promujeres

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

Protrabajo

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

Solidaridad

Mediante este componente se pretendió garantizar vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y a quienes se encuentran incapacitados por distintas razones para proveer el sustento diario por sus propios medios. El pivote del componente son las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, pero vinculadas a políticas más amplias en materia de: a) Desarrollo y protección del adulto mayor: atención de la salud; cuidado diario y recreación; protección contra el abandono y maltrato; apoyo ante la ausencia de ingresos, b) Protección y desarrollo del adulto discapacitado: rehabilitación profesional; rehabilitación funcional y rehabilitación social.

Desarrollo local, vivienda y calidad de vida

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

Las subáreas contempladas fueron: a) Comunidades vulnerables: recuperación y desarrollo de áreas consolidadas; b) Modelos de intervención en zonas de destino; c) Intervención en zonas restringidas; d) Modelos de desarrollo para Ciudades Intermedias Estratégicas; e) Derechos de propiedad y titulación.

Dentro de este eje y planteado como un mecanismo focalizado de política social y desarrollo solidario (Altmann, 1998) se impulsó el Programa de las 16 Comunidades más vulnerables en 8 cantones rurales y 8 localidades urbano marginales del país (Figura 2), con el objetivo de reducir las disparidades socioeconómicas existentes entre la población de estas comunidades y el promedio nacional, así como desarrollar capacidades de autogestión.

Figura 2
PROGRAMA 16 COMUNIDADES PRIORITARIAS
despacho de la primera dama



Nota: Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Para visualizar mejor el diseño institucional del PNCP, el Cuadro 1 sintetiza los componentes, áreas de acción, programas y entidades participantes.

iv) Selección de beneficiarios del Plan

Los criterios para la escogencia de instrumentos de selección fueron: su efectividad para eliminar los obstáculos de la pobreza, su relación costo-efectividad, su complejidad de gestión, su sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario, las características del beneficio. Para identificar y seleccionar zonas de intervención y establecer las prioridades del eje desarrollo local se combinaron criterios como importancia de la demanda, antigüedad y atención previa, riesgo permanente, niveles de pobreza, capacidad local organizativa y capacidad institucional local crítica. Concretamente, se recurrió a una batería diversa de instrumentos, a saber:

- Uso de la Ficha de estratificación social (FES) y del Sistema de selección de beneficiarios (SISBEN) del IMAS para otorgar beneficios individuales.
- Riesgo familiar de acuerdo a las Normas de Atención en Salud en el nivel primario.
- Selectividad geográfica mediante el uso del Índice de Desarrollo Social (IDS) de MIDEPLAN a nivel de distrito.

Cuadro 1

**PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA: COMPONENTES, ÁREAS DE ACCIÓN,
PROGRAMAS Y ENTIDAD RESPONSABLE**

Componente	Área de Acción	Programa	Responsable
------------	----------------	----------	-------------

Componente	Área de Acción	Programa	Responsable
Pro infancia y juventud	Desarrollo infantil	Atención en salud	M.S./PANI CNREE/IMAS/ MEP/MTSS/ INCIENSA/
		Educación preescolar	MEP
		Alimentación complementaria	MS
	Desarrollo escolar	Atención de la salud	MS/CCSS
		Fortalecimiento educativo	MEP IAFA
		Incentivos para permanecer en el aula	MEP
		Programa escuelas saludables	ICAA MS CCSS MOPT MEP IMAS FODESAF
	Desarrollo del adolescente	Atención salud	MS CCSS
		Incentivo para permanecer o reincorporarse al Colegio	MEP
		Ampliación cobertura educación secundaria	MEP
		Capacitación para el trabajo	MEP INA SVR
		Inserción laboral	MTSS
		Información y orientación	MNJ CCSS
		Prevención y drogadicción	IAFA
		Tiempo libre y recreación	MNJ
	Atención niños (as) y jóvenes en riesgo social	Atención integral a niños(as) y jóvenes en riesgo social el área metropolitana	PANI IAFA
		Niños (as) y adolescentes en estrategia de supervivencia	PANI MEP INA
		Protección social	PANI
		Ampliación cobertura de programas de atención integral para las provincias de Limón y Puntarenas	PANI Gobiernos locales MEP IMAS
		Atención integral a la Infancia y familia social	PANI Gbno.Locales MEP/IMAS
		Menor trabajador de la calle	MEP PANI
		Prevención social	MNJ/IMAS PANIAMOR MNJ/PANI IAFA CCSS MS/MJ/MEP
Atención a jóvenes en conflicto con la Ley Penal	Atención institucional	MJ/Corte Suprema/MSP CCSS/MEP/INA IMAS	
	Centro de ingresos y referencia, valoración y remisión de la población remitida por los policiales	Seguridad Pública Corte Suprema PANI MJ	

Cuadro 1 (Continuación)

Componente	Área de Acción	Programa	Responsable	
Pro Mujeres	Atención mujer jefe	Educación y capacitación	MEP INA	
		Inserción laboral y generación de ingresos	IMAS	
		Servicios de salud	MS	
Mujer adolescente, embarazada y madre	Mujer adolescente, embarazada y madre	Acceso a vivienda	MIVAH	
		Resocialización de roles	CMF	
		Salud reproductiva y educación sexual	CCSS	
		Educación y capacitación	MEP INA	
		Trabajo y empleo	IMAS	
		Resocialización de roles	CMF PANI	
Pro Trabajo	Acceso a recursos productivos	Acceso a tierra y desarrollo rural	IDA DR	
		Apoyo pequeño agricultor	MAG	
		Apoyo al microempresario	MTSS IMAS	
	Incremento a la productividad	Incremento a la productividad	Capacitación a trabajadores de bajos ingresos	INA IMAS MTSS
			Mejoramiento condiciones laborales	Cumplimiento legislación laboral Atención de la salud Acceso a la seguridad social
	Ampliación y protección ingresos laborales	Ampliación y protección ingresos laborales	Programa subsidio por empleo	MTSS
			Indexación salarial	MIDEPLAN
			Bolsas de empleo	MTSS
	Solidaridad	Desarrollo y protección adulto mayor	Atención de la salud	M.S. CCSS
			Cuidado diario y recreación	MTSS
Protección contra abandono y maltrato			JPSSJ IMAS MJ	
Desarrollo y protección del adulto discapacitado		Desarrollo y protección del adulto discapacitado	Rehabilitación profesional	INA MTSS
			Rehabilitación funcional	CCSS CNREE
			Rehabilitación social	JPS CCSS
Desarrollo local	Arraigo en sitios de residencia	Programa de las 16 comunidades más vulnerables	Primera Dama Apoyo Consejo Social	
	Agricultura orgánica	Atención a comunidades en alto riesgo	Segunda Vicepresidencia CNE ICAA INVU	
	Cultura de uso del medio y recursos naturales	Intervención en zonas restringidas	MIVAH INVU ICAA MSP	
	Recuperación de áreas	Compra de lote y vivienda con bono familiar	MIVAH BANHVI	
		Programa de ajuste del bono familiar		
	Base comunal e integración de grupos organizados	Base comunal e integración de grupos organizados	Programa titulación de tierras y compensación social	Segunda vicepresidencia INVU IDA IMAS ICAA
			Acueductos rurales	ICAA
	Seguridad en múltiples formas	Seguridad en múltiples formas	Programa de granjas agrícolas	IDA
Parque metropolitano del Sur y Ecomuseo Moravia			Segunda Vicepresidencia INVU CNE Municipios	

Fuente: Consejo del Sector Social, Plan Nacional de Combate a la Pobreza 1994-1998. En relación con el detalle de objetivos, metas y acciones esperadas.

v) Marco institucional

El Plan fue coordinado por la Segunda Vicepresidenta de la República, como rectora del área social, y por el Consejo Social. Éste contó con una Secretaría Técnica de apoyo al diseño y seguimiento de los programas intersectoriales. Cada área del plan contaba si era necesario con una Comisión de Área (instancia política intermedia formada por los viceministros, presidentes ejecutivos y directores nacionales de las instituciones involucradas). Debajo de esta Comisión estaba la Secretaría Ejecutiva del Área encargada de coordinar y dar seguimiento a las acciones de las subáreas y componentes y finalmente un Comité Técnico compuesto por los responsables de los programas que integraban los distintos componentes de cada subárea y responsables directos del Plan en las subáreas.

vi) Seguimiento y evaluación

El diseño del PNCP contempló el establecimiento de estándares e indicadores de desempeño de los programas acordes con las metas del Plan para determinar los aportes de las distintas fuentes de financiamiento y los costos unitarios de los programas y subcomponentes; estableció incentivos para el logro de eficacia, eficiencia, calidad y oportunidad en los servicios; monitoreó los beneficiarios efectivos y su pertenencia a la población meta.

Para el control administrativo-operativo y contable del Plan se planteó su monitoreo en función de planes de trabajo de Programas y Proyectos a efectos de llevar el pulso en cuanto al cumplimiento de los objetivos, metas, actividades, cronogramas de trabajo; instituciones responsables y lugares de implementación de las actividades; información financiera concerniente al uso de los recursos procedentes de las fuentes adicionales al aporte de FODESAF (instituciones ejecutoras, la comunidades y otras) y a los costos unitarios de los distintos programas y subcomponentes; información sobre la población meta y número de beneficiarios para determinar cobertura y costo por beneficiario de cada programa; información financiero-contable sobre gastos corrientes y gastos de capital por programas y proyectos. Estas acciones de seguimiento y evaluación fueron vistas como convergentes al establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, orientado a la evaluación de las metas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo Francisco J. Orlich 1994-1998.

vii) Financiamiento del Plan

El Plan se financió con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), presupuesto nacional y recursos propios de cada institución participante. Los recursos del Fondo para el período ascendieron a 175.807.20 millones de colones, monto que se encuentra entre las coordenadas históricas de la inversión de ese Fondo en relación con el PIB y el gasto público total reseñadas en la segunda sección del capítulo II.

El Cuadro 2 presenta los egresos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y su distribución por componente. Los resultados para 1994 (FODESAF, 1995) se consignan de acuerdo a las áreas de acción de la administración anterior. Entre 1995 y 1997 las liquidaciones consignan los egresos de acuerdo con las áreas del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (FODESAF, 1996, 1997, 1998)¹. En 1998, con el cambio de administración, las áreas vuelven a variar (FODESAF, 1999).

¹ Dado que un período gubernamental se inicia un 8 de mayo y se cierra cuatro años después en esa fecha, la consolidación de datos de inversión por Administración experimenta dificultades en los años extremos en virtud de que tales cifras se llevan por años calendario.

Cuadro 2

**COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS PARA PROGRAMAS DE COMBATE LA POBREZA
CON RECURSOS DE FODESAF POR ÁREA Y AÑO,**
(en millones de colones de 1995)

Área ^{1/}	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Vivienda	6.022,68	-	-	-	-	6.022,68
Pensiones CCSS	3.722,28	-	-	-	-	3.722,28
Alimentos ^{2/}	3.726,32	-	-	-	-	3.726,32
Otros gastos de capital ^{3/}	1.706,78	-	-	-	-	1.706,78
Otros gastos corrientes ^{4/}	2.245,47	-	-	-	-	2.245,47
Salarios	2.033,45	-	-	-	-	2.033,45
Pro infancia y juventud	-	6.719,79	6.566,80	7.352,08	-	20.638,67
Pro trabajo	-	1.486,27	627,05	972,97	-	3.086,29
Solidaridad	-	5.611,34	7.613,00	6.596,33	-	19.820,67
Desarrollo local	-	6.958,77	10.266,69	10.129,91	-	27.355,38
Pro mujer	-	152,40	333,59	622,74	-	1.108,73
Otros	-	351,69	-	-	-	351,69
Infancia y adolescencia	-	-	-	-	1.986,48	1.986,48
Mujeres	-	-	-	-	357,87	357,87
Vivienda	-	-	-	-	11.020,36	11.020,36
Pensiones	-	-	-	-	5.640,57	5.640,57
Nutrición	-	-	-	-	4.425,02	4.425,02
Salud	-	-	-	-	2.462,16	2.462,16
Rural	-	-	-	-	828,61	828,61
Educación	-	-	-	-	529,15	529,15
Empleo	-	-	-	-	1.168,85	1.168,85
Otros	-	-	-	-	426,91	426,91
Total	19.456,99	21.280,25	25.407,141	25.674,037	28.845,98	120.664,39

Nota: Para deflatar se empleó el Índice de Precios al Consumidor cuya base es 1995.

^{1/} Se emplea la denominación de área de cada Administración aunque hay evidentes traslapes.

^{2/} Programas de Comedores Escolares, Centros de Atención Integral, IMAS, PANI y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

^{3/} Instituto de Acueductos y Alcantarillados, IMAS, Instituto de Desarrollo Agrario, Comisión Nacional de Emergencia y Ministerio de Justicia (construcción de instituciones y adquisición de bienes), Instituto de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.

^{4/} Ministerio de Salud (OCIS), MEP, IMAS, PANI, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Centro de Mujer y Familia e Instituto Sobre Alcoholismo.

Fuente: Elaboración propia con base en liquidaciones de FODESAF.

El Cuadro 3 muestra la ejecución de IMAS, la cual incluye recursos institucionales propios así como los transferidos por FODESAF:

Cuadro 3

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS). PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA RECURSOS INVERTIDOS DURANTE EL PERÍODO 1994- 1998

(miles de colones de 1995)

PROGRAMAS / COMPONENTES	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto administrativo	1.235.934,0	1.409.778,5	2.323.766,3	-	1.825.415,9
Alternativas de atención a la infancia y la juventud	640.658,2	715.163,4	1.290.981,4	516.904,2	388.937,6
Fortalecimiento del grupo familiar	1.670.680,0	1.926.324,1	1.635.242,8	579.489,4	460.998,5
Atención integral para el desarrollo de la mujer	-	-	1.032.785,0	603.444,8	161.118,1
Fortalecimiento a servicios de bienestar social	240.798,1	31.741,6	-	781.987,1	390.541,8
Mejoramiento del hábitat	963.708,3	242.018,1	1.118.849,9	1.287.097,3	606.224,6
Titulación de tierras	-	-	-	163.819,7	166.588,6
Creación de oportunidades económico laborales	135.305,6	488.690,3	1.204.915,6	1.133.452,5	300.433,5
Empresas comerciales ^{1/}	-	-	-	-	1.494.150,0
Total	4.887.084,0	4.813.715,9	8.606.542,6	5.066.195,7	5.794.409,9

Nota: las cifras fueron deflatadas con base en el Índice de precios al consumidor, cuya base es 1995.

^{1/} Según el Departamento de Planificación del IMAS, contempla egresos de las Empresas Comerciales del IMAS para gastos de operación de las Tiendas Libres y alrededor de 600 millones de colones para los programas de superación de la pobreza

Fuente: IMAS, Departamento de Planificación (con base en informes de liquidación presupuestaria).

iii) Fortalezas y debilidades

En el contexto institucional costarricense la elaboración, por primera vez, de un plan específico para el combate a la pobreza, con una visión integral, entendida como un esfuerzo de articulación y coordinación de acciones de instituciones y programas diversos del sector social, mediante el diseño de programas multisectoriales constituye un hito de enorme relevancia. Un detalle de los principales logros del PNCP reportados por la Administración Figueres Olsen se incluye en el Recuadro 1.

La precisión de componentes y definición de los grupos meta es otro acierto que facilitó la coordinación de las acciones y ha tenido continuidad en las administraciones posteriores, especialmente en los componentes relativos a mujeres, infancia y juventud.

La combinación de criterios para la escogencia de los instrumentos de selección de los beneficiarios del plan, es otra fortaleza, que muestra la posibilidad de utilizar instrumentos como el SISBEN, base del actual Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), para el otorgamiento de beneficios individuales y familiares, de manera articulada con la consideración de otras dimensiones como el emplazamiento geográfico de las poblaciones de referencia.

En efecto, el plan incorporó criterios de focalización territorial, destacando el Programa de las 16 Comunidades, que permitió promover el desarrollo de capacidades de autogestión comunitaria. La concepción y metodología desarrollada en este programa es retomada parcialmente por el Programa del Triángulo de Solidaridad que impulsará la Administración Rodríguez, sucesora de la de José María Figueres.

Recuadro 1

RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA**I. La meta**

“Desde el inicio de este Gobierno, nos propusimos, todos los costarricenses, la ambiciosa meta de detener el proceso de polarización de la sociedad costarricense y retomar la senda del desarrollo nacional, para construir un país integrado por las oportunidades”.

II. Los resultados

Al término del cuatrienio, el nivel de progreso alcanzado en función de esa meta se resume en 10 grandes indicadores:

1. *Más vida para los más pequeños. Mejora la salud preventiva y la mortalidad infantil llega a su punto histórico más bajo.* La tasa de mortalidad infantil (TMI) desciende por debajo del 12 por mil en 1996.

2. *Más niños y jóvenes estudiando para el futuro.* Hacia 1997, asisten a clases: el 80% de los niños en edad pre-escolar asiste a lecciones, el 96% de la población de 7 a 12 años a la primaria y el 60% de los jóvenes a 13 a 17 años a establecimientos de secundaria. La tasa de matrícula del primer año de secundaria ascendió a 93,5% en 1998

3. *Menor porcentaje de pobreza extrema. Más oportunidades para familias en pobreza severa.* El 5,7% de los hogares se encontraba en pobreza extrema en 1997, mientras que a inicios de la década el indicador rondaba el 11%.

4. *La pobreza golpea con menos fuerza.* La intensidad de la pobreza es la menor conocida en años. Para 1997, las familias pobres tenían una brecha de ingresos respecto a la línea de pobreza de 7,4% mientras que a inicios de la década esa relación estaba en el orden del 11%.

5. *Una inversión de calidad para una mayor calidad de vida.* Incremento en el nivel de gasto social (22% en relación con el PIB en 1997), con énfasis en educación, salud y vivienda. En términos de la composición del gasto, se destaca que mejora el gasto de inversión.

6. *Mas casas para los de menos recursos.* Se otorgaron 63.478 bonos familiares de la vivienda, cifra que representa el monto más alto para un Gobierno desde la instauración del programa.

7. *Mejores salarios para los grupos más vulnerables.* El incremento en los salarios reales acumulado en el cuatrienio ascendió al 5,8%, alcanzándose en 1997 el nivel de salario real más alto de los últimos diez años.

8. *Más empleo con mejores condiciones de trabajo.* A pesar de que la dinámica económica no ha sido la óptima, sólo en 1997 se crearon 82 mil puestos de trabajo en virtud de la reactivación del sector construcción y la llegada de empresas de alta tecnología.

9. *Mayor inversión para el bienestar de las personas* A pesar del ajuste económico la inversión en programas sociales creció a un ritmo anual del 5,5%, mejorando todos los coeficientes asociados a esta variable.

10. *Costa Rica adelante en desarrollo humano.* Costa Rica sigue ostentado un nivel alto en desarrollo humano y ocupa los primeros lugares de la región y el mundo al exhibir uno de los menores índices de pobreza humana.

Fuente: Segunda Vicepresidencia de la República, 1998

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento el Plan no contempla mayores innovaciones. Se trató de movilizar recursos del FODESAF, presupuesto nacional, recursos propios de las entidades autónomas participantes y recursos externos, buscando mayores niveles de eficiencia y, por tanto, de sostenibilidad. En este mismo sentido, el financiamiento del PNCP se encontraba ligado a la reforma tributaria. Se asumió como meta el asignar recursos al PNCP equivalentes al 6% del Producto Interno Bruto y entre el 12% y el 14% del gasto público no financiero, la cual estuvo cercana al desempeño observado durante el cuatrienio de ejecución (MIDEPLAN, 1998).

A pesar del cuidadoso diseño del componente de evaluación del Plan, éste en la práctica resultó omiso, como lo revela la defraudación registrada en el Programa de Compensación Social² y el desvío de recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares por un monto de 1.237 millones de colones (La Nación Digital: 26 de octubre, 1999).

Estas debilidades en la evaluación y fiscalización de recursos parecen guardar relación con las dificultades prácticas para su pleno ejercicio por la instancia rectora del Sector Social, que, a pesar de las críticas a la descentralización que cruzan el Plan, asumió excesivas responsabilidades institucionales, entre ellas las relativas al manejo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Por otra parte, el SINE implantado por MIDEPLAN apenas daba sus primeros pasos, centrando la atención en las autoevaluaciones institucionales antes que en la evaluación externa, fase a la que aún no se llega.

Por último, debe anotarse que la tradición centralista del Sector Público costarricense generó innumerables entramamientos y retrasos a las acciones del PNCP, especialmente en el componente de Desarrollo Local.

b) La administración Rodríguez Echeverría. Plan de Solidaridad

i) Elementos de estrategia

La Administración Rodríguez planteó la disminución de la pobreza como uno de sus objetivos centrales y vinculó esa reducción a metas de política económica: la disminución de la inflación del 12% en 1998 al 7% en 2001; un crecimiento de 5,5% en 1998 a 6% en el 2001; la reducción del desempleo del 19,7% en 1998 a 4,7% en 2001 (MIDEPLAN, 1999).

Esta administración, siguió la tradición de priorizar educación y salud. Ambos sectores formaron parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 agrupados en torno al objetivo de potenciar el capital humano. En educación, ese Plan plantea confirmar los esfuerzos para el mejoramiento de la calidad, extensión y cobertura de la educación y asume un enfoque de derechos con base en la norma constitucional que establece el derecho a la educación para toda la ciudadanía. En salud se extiende el programa de desconcentración y reasignación de recursos a hospitales y áreas de salud y se garantiza un servicio integral acorde a los principios clásicos de la seguridad social: equidad, universalidad y solidaridad.

Otras políticas planteadas como coadyuvantes a la disminución de la pobreza, fueron la creación de mayores oportunidades para el desarrollo de microempresas, la universalización y sostenibilidad del régimen de pensiones y la universalización del régimen de cesantía. Estos dos últimos temas fueron incorporados como resultado del Foro de Concertación Nacional³ y sujetos a aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

² El desvío de recursos públicos ascendió a 459,9 millones de colones.

³ Proceso convocado por el Presidente de la República en 1998, para alcanzar acuerdos con la sociedad civil en temas básicos de la agenda nacional

En las políticas sociales orientadas al combate a la pobreza, destacan la formulación del Plan de Solidaridad y el Triángulo de Solidaridad, contemplado como mecanismo de ejecución del Plan.⁴

➤ *Plan de solidaridad*

El Plan de Solidaridad se orientó a: “facilitar a aquellos grupos, donde la pobreza y la desigualdad son más críticas, la obtención de mayor inversión en capital a través de capital físico (vivienda, tierra) o de capital humano por medio de educación, salud, alimentación y servicios básicos” (Plan de Solidaridad 1998-2002).

Comparte con el Plan de la administración anterior la aspiración de combatir las causas estructurales de la pobreza. Sin embargo, a partir de un diagnóstico sobre los factores que restan efectividad a los programas sociales, plantea algunos puntos de ruptura. El diagnóstico en cuestión enfatizó en los siguientes aspectos:

a) Las políticas y programas no aseguran la atención a los grupos más pobres. Los programas universales han sido exitosos pero muchos de los grupos con mayores niveles de pobreza no encuentran respuesta efectiva a sus necesidades. Los recursos aplicados a programas como Bono de la Vivienda, Pensiones del Régimen No Contributivo, Comedores Escolares y Servicios de Salud financiados por FODESAF, han beneficiado en una proporción importante a personas con niveles de ingreso medio.

b) Persiste la duplicidad de funciones en las instituciones de acción social, y una atomización de programas que no están articulados entre sí. Los programas en su mayoría no responden efectivamente a los factores estructurales de la pobreza.

c) Hay desarticulación entre la oferta de soluciones y la población objetivo

d) No hay sistemas efectivos de evaluación de impacto y eficiencia de los programas. En el caso de DESAF, la aprobación de leyes que asignan un destino específico al 77 % de los recursos conspiran en contra de la realización de ejercicios de evaluación que determinen la necesidad de sustitución o modificación de los programas así financiados.

e) El alto componente de gasto administrativo reduce el porcentaje de recursos que llegan efectivamente a la población.

ii) Principios de atención

A partir del diagnóstico anterior se plantearon nuevos principios para la atención de la pobreza: la transformación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en el Fondo Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano (FONASOL) enfatizando la necesidad de retomar su rol como herramienta de planificación, supervisión y evaluación de los programas de combate a pobreza y asignando los recursos exclusivamente y de manera gradual a programas dirigidos a la población en situación de pobreza; otorgamiento de los beneficios en función de los criterios de selección derivados del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO)⁵; descentralización y desconcentración de los servicios mediante la provisión por parte de las instituciones más próximas a las familias en situación de pobreza, privilegiándose la estrategia del Triángulo de Solidaridad; pago por servicios a las instituciones y entidades gubernamentales y

⁴ Finalmente, el Plan de Solidaridad tuvo su propia fisonomía de conformidad con los sectores e instituciones participantes en tanto que el Triángulo de Solidaridad devino en una acción programática específica.

⁵ El SIPO supone un mejoramiento del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) impulsado por la Administración Calderón (1990-1994) y revisado por la Administración Figueres (1994-1998), a la luz de la crítica a la focalización que esta última emprendió (ver la sección Ci para mayor abundamiento)

privadas sin fines de lucro, con base en programas que contemplaran estructuras de costos por persona atendida; eliminación de programas presupuestarios y adjudicación del financiamiento contra proyectos específicos; especialización y complementariedad de las instituciones en base a sus fortalezas; énfasis en la atención de los factores estructurales mediante promoción y capacitación en los programas; evaluación de proceso e impacto en todos los programas.

La transformación del Fondo contemplaba además cuatro puntos derivados del Proceso de Concertación ya mencionado, sujetos a aprobación legislativa:

- Ejecución de programas financiados por recursos de FONASOL por instituciones públicas y privadas (estas últimas indirectamente a través de las entidades públicas) y por los beneficiarios organizados.
- Establecimiento de la Comisión Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano (CONASOL) con representación de los sectores empresarial y laboral, los gobiernos locales, las organizaciones de desarrollo comunal y los propios beneficiarios, para el proceso de toma de decisiones sobre FONASOL.
- Definición del destino de los fondos de FONASOL por medio de CONASOL y no mediante asignación específica por ley.
- Desarrollo de un programa descentralizado de ventanilla única para la recepción y trámite de solicitudes de financiamiento de programas, coordinado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) mediante el Sistema de Información para la Población objetivo (SIPO).

El Plan de Solidaridad planteó entonces como tareas prioritarias el uso de criterios rigurosos de selección de beneficiarios y la revisión de las instituciones para establecer mecanismos que permitieran cumplir con ese objetivo y evaluar los costos por persona. La transformación de FODESAF estaba condicionada a la aprobación de un proyecto de ley que no logró la aprobación legislativa, lo que ocasionó la no aplicación plena de los principios ya citados.

A finales de 1998 se emitió el Decreto Ejecutivo 27558 (Presidencia de la República, 1998), vigente en la actualidad, que reglamenta la ley de creación de FODESAF, y crea el Área de Evaluación en la DESAF (Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) con las funciones de “...planificar estratégicamente el impacto social de los recursos, analizar el funcionamiento y ejecución de los programas, evaluar el impacto socioeconómico y realizar auditorías externas a dichos programas”.

iii) Metas del Plan

El Plan de Solidaridad formuló como sus metas principales, las siguientes:

- Reducir la pobreza de un 19,7% a un 16% de 1998 al 2002.
- Disminuir en un 50% la cantidad de comunidades que no cuentan con agua potable y garantizar la potabilidad del agua en el 100% de los acueductos administrados por el Instituto Costarricense de Alcantarillados.
- Aumentar la cobertura de la educación secundaria a por lo menos un 72% de los adolescentes y jóvenes con acceso al tercer ciclo y ciclo diversificado.
- Lograr que el 100% de los adultos mayores en situación de pobreza tenga acceso al Régimen No Contributivo de Pensiones.

La definición de metas concretas de reducción de la pobreza constituye una innovación

importante respecto al PNCP⁶, aspecto que no se había planteado en administraciones anteriores. Otra especificidad, el ligamen de la reducción de la pobreza a metas de política económica ya mencionadas, situación que no obstante, desdibujó el mecanismo de evaluación del impacto específico de las acciones orientadas por criterios selectivos. No se precisaron con claridad los mecanismos para hacer viables algunas de las metas, fue el caso del acceso de los adultos mayores al régimen de pensiones no contributivas, que se subordinó a la posible venta de la cartera comercial del Instituto Nacional de Seguros, y a los recursos obtenidos por la concesión de bandas de telefonía celular y servicios de comunicación personal del Instituto Costarricense de Electricidad, planteamientos ambos sometidos por el Gobierno a la consideración del Foro de Concertación Nacional y que no pudieron cristalizar en el ámbito legislativo. Tampoco se definió la forma de alcanzar la meta de ampliación de la cobertura de la educación secundaria al 72 % de los jóvenes – inferior al 80% planteado por la Administración Figueres Olsen-, aunque desde el punto de vista estadístico ello se acercó al considerar dentro de la cobertura de ese nivel educativo la denominada educación abierta.

iv) Áreas de acción y población meta

Como grupos meta destacan la infancia a través de los programas de Bono y Beca Escolar, Comedores Escolares, Hogares Comunitarios y Hogares de Medio Tiempo, Centros de Atención Integral (CEN-CINAI); los Programas Superémonos y Prevención y Rehabilitación de Menores en Riesgo Social, que incluyeron además de la niñez a la juventud. Las mujeres, en especial las madres adolescentes en condición de pobreza, mediante el Programa Construyendo Oportunidades al cual se articularon otros programas impulsados por la Primera Dama de la República como “Amor Joven” y “De la Mano” (IMAS, 2002) Los adultos mayores mediante Pensiones del Régimen No Contributivo y las personas farmacodependientes a través de programas de prevención y rehabilitación. Como sectores de atención se mantienen educación, salud, alimentación y nutrición, vivienda, agua potable, generación de ingresos e incentivos especiales.

En relación a líneas de continuidad en acciones programáticas con la administración anterior, se destacan el Programa Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza que tiene su antecedente en el Programa de Atención de las Mujeres Jefes de Hogar y el Programa Construyendo Oportunidades, que sustituye al Programa de Mujeres Adolescentes. Ambos programas están regidos por leyes aprobadas en la administración anterior (Ley N°7769 del 20 de abril de 1998 para atención de las mujeres en condiciones de pobreza y Ley N°7735 de Protección a la madre adolescente del 26 de noviembre de 1997)

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

⁶ Esta innovación, sin embargo, tiene el peligro de poner todas las baterías en función de la medición de la pobreza según ingresos, con lo cual la meta queda atada al desempeño macroeconómico de corto plazo. Quedan así por fuera dimensiones importantes como la atención de necesidades básicas y la formación de capital humano.

PRINCIPALES PROGRAMAS / PROYECTOS SEGÚN ÁREA Y ENTIDAD RECTORA

EJ E	SECTOR /GRUPO	PROGRAMA/PROYECTO	INSTITUCIÓN RECTORA
1.Derechos sociales	Educación	Bonos y becas	Ministerio Educación
	Salud	Atención primaria. Atención médica a indigentes	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
	Alimentación y nutrición	Hogares comunitarios y Hogares de medio tiempo	Instituto Mixto Ayuda Social
		Comedores escolares	Ministerio de Educación
		CEN-CINAI	Ministerio de Salud
	Vivienda	Bonos	Ministerio de Vivienda
		Ampliaciones y mejoras	Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU)
Titulación		INVU	
Agua potable	Construcción y mantenimiento acueductos	Instituto de Acueductos Alcantarillados	
2. Integración social de grupos especiales	Menores en riesgo	Prevención, atención, rehabilitación	Patronato Nacional Infancia
	Personas con Discapacidad	Prevención, atención, rehabilitación, inserción.	Consejo Nacional Rehabilitación y Enseñanza Especial
	Adultos Mayores	Pensiones	CCSS
	Madres Adolescentes	Construyendo oportunidades	Instituto Mixto Ayuda Social
	Personas fármaco-dependientes	Prevención, recuperación, rehabilitación, reinserción	Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco dependencia
3.Transferencias directas	Incentivos Especiales	Apoyo temporal a las familias	Instituto Mixto Ayuda Social
		Mitigación y atención desastres	Comisión Nacional Emergencias
4.Oportunidades productivas	Ingresos	Microempresas	Ministerio de Trabajo
		Formación para el trabajo	Instituto Nacional Aprendizaje
		Asentamientos rurales	Instituto Desarrollo Agrario

Fuente: Plan de Solidaridad

vi) Mecanismos de selección, control y evaluación

El Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) ubicado en el IMAS, fue el principal instrumento con el que se buscó asegurar que la inversión social fuera dirigida efectivamente a la población en condiciones de pobreza, mediante la Ficha de Información Social (FIS)⁷. El IMAS, fue encargado de seleccionar la población pobre del país y de apoyar a las

⁷ La FIS sustituyó la Ficha de Estratificación Social (FES) correspondiente al SISBEN. La FIS es un instrumento más amplio y apunta a un manejo más riguroso del SIPO, que posibilita clasificar a las familias pobres según tres criterios: ingreso, necesidades básicas insatisfechas y el método de puntaje.

instituciones públicas y privadas a orientar la inversión social. Se buscaba así lograr una visión homologada entre las diferentes entidades de ejecución de programas sociales.

El Sistema de Información Gerencial (SIG) se planteó como el mecanismo principal para monitorear los costos y el cumplimiento de objetivos y metas de los programas del FODESOL, especialmente los del Plan de Solidaridad y también como apoyo en la parte programática del presupuesto del FODESOL. Se planteó una actualización mensual de la información ingresada al SIG, utilizando la aportada por las diferentes unidades ejecutoras de los programas.

vi) Marco institucional

El Plan buscaba integrar y articular las áreas económica y social bajo la conducción del Consejo de Gobierno y la coordinación del Presidente de la República, a diferencia del gobierno anterior, donde se conformó un área social dentro del Consejo de Gobierno, coordinada por la Vicepresidenta. Se determinó la necesidad de que una sola institución se responsabilizara de articular la especialización sectorial de las instituciones del área social en función de las demandas sociales, las metas globales y los programas establecidos en el Plan, asignando la misma al Instituto Mixto de Ayuda Social o al Instituto de Desarrollo Agrario en el caso del sector Rural. El Programa Triángulo de Solidaridad operó como órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República, con una comisión asesora integrada por la Primera Vicepresidenta de la República como coordinadora de la Comisión, el Ministerio de la Presidencia, la Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social, el Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Directora Nacional de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad.

vii) Financiamiento del Plan

En su mayoría el Plan se ejecutó con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y del Instituto Mixto de Ayuda Social. El Cuadro 5 muestra la composición de egresos de FODESAF por área y año para los programas de combate a la pobreza. Esta tarea fue dificultada por la ausencia de homogeneidad en la presentación de la información por parte de la DESAF en los Informes de Liquidación Presupuestaria de cada año, que denomina las áreas de manera diferente.

Los recursos ejecutados por el Instituto Mixto de Ayuda Social en el marco del Plan de Combate a la Pobreza se muestran en el Cuadro 6:

En el Anexo 1 se incluye una matriz que contiene el detalle de programas y beneficiarios del Programa Atención Integral para la Superación de la Pobreza del Instituto Mixto de Ayuda Social, para este período.

viii) Fortalezas y debilidades del Plan

Los nuevos principios de atención propuestos en el Plan reflejaron la intención de procurar un ordenamiento en relación a la planificación, el seguimiento, el control y la evaluación de los principales programas sociales de combate a la pobreza. No obstante, los cambios propuestos no se implementaron por falta de aprobación legislativa.

El reglamento de la Ley de FODESAF, dictado con la intención de fortalecer las funciones de planificación, funcionamiento y ejecución de los programas financiados con recursos del Fondo, no previó la dotación de recursos humanos y materiales para que esta Dirección asumiera estas competencias. Al respecto, evaluaciones del período (Contraloría General de la República, 2001) señalaron como debilidades de la DESAF las siguientes:

- No contar con un plan anual operativo en el cual se plasmasen los objetivos y metas que debía cumplir con los recursos del FODESAF y que fuera el instrumento para efectuar una adecuada selección de los programas y distribución de los recursos.

- Los procedimientos que empleaban las unidades ejecutoras para conceptualizar los programas y para la selección de los beneficiarios, no garantizaban que los recursos se dirigieran a la población de escasos recursos, tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley N° 5662.
- La DESAF no supervisaba, ni controlaba, ni evaluaba en forma satisfactoria la ejecución financiera de los presupuestos aprobados, ni el cumplimiento de objetivos y metas de los programas que se ejecutaban con los recursos del FODESAF.
- Los recursos del FODESAF se han utilizado para financiar algunos gastos administrativos y costos indirectos de operación de las unidades ejecutoras.
- El SIG, utilizado como el principal mecanismo para la rendición de cuentas de los programas del Plan de Solidaridad, no es confiable pues constituye un control administrativo de escritorio, basado en la información que remiten las unidades ejecutoras, sobre la cual no se hacen verificaciones en el campo para probar su veracidad.

La meta global del Plan como tal no se alcanzó (reducir el nivel de pobreza en cuatro puntos porcentuales en el cuatrienio, pasando del 20% al 16%). En efecto, los indicadores de pobreza se mantuvieron en el nivel del registrado en el punto de partida, situación que refuerza la tesis de que es necesario repensar la política social costarricense.

ix) Triángulo de Solidaridad

El Plan de Solidaridad planteó que el Triángulo de Solidaridad fuese el mecanismo estratégico para promover la integración y la participación de las comunidades en la identificación y solución de los problemas locales y permitir el abordaje de la pobreza mediante la integración de las comunidades en la toma de decisiones.

Se le denominó “triángulo” porque integraba a tres actores: las comunidades, el gobierno local (municipalidades) y las instituciones del gobierno central. El programa se fundamentaba en la participación ciudadana impulsando proyectos identificados por la propia comunidad; la descentralización a través del fortalecimiento de los gobiernos locales; la modernización mediante el uso racional de los recursos del Estado, la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública (Dirección Triángulo de Solidaridad, 2000). Se pretendió también allegar recursos de la cooperación internacional.

Descripción del Programa

El Triángulo desarrolló una metodología basada en un proceso de 12 fases que incluyó entre otras - selección del distrito, acuerdo municipal, asamblea de vecinos, elaboración de planes de desarrollo local, mesas de negociación y firma de cartas de compromiso entre los diferentes entes participantes (ver recuadro 2).

La selección de los distritos en que se ejecutaría el programa se basó en el índice de Desarrollo Social (IDS) de MIDEPLAN. Para elegir una comunidad como beneficiaria del programa se requería el compromiso del gobierno local a aportar recursos según los requerimientos de los proyectos priorizados. La mayoría de los proyectos ejecutados se orientó a la construcción y reparación de infraestructura comunal (de educación, centros de salud, acueductos, centros comunales, deportivos) reparación de caminos, electrificación, proyectos de vivienda, proyectos productivos y de capacitación.

Se planteó que como instrumentos para el seguimiento y la evaluación del programa podían utilizarse los informes del estado de los proyectos y las evaluaciones de los resultados y el cumplimiento de los compromisos, mediante una evaluación participativa.

Cuadro 5
COMPOSICIÓN DE EGRESOS FODESAF POR ÁREA Y AÑO

(millones de colones de 1995)

Área	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Infancia y adolescencia	2.186,07					2.186,07
Mujeres	393,82					393,82
Vivienda	12.127,64					12.127,64
Pensiones	6.207,31					6.207,31
Nutrición	4.869,63					4.869,63
Salud	2.709,55					2.709,55
Rural	911,86					911,86
Educación	582,32					582,32
Empleo	1.286,29					1.286,29
Otros	469,81					469,81
Otros gastos de capital ^{1/}		825,94				825,94
Otros gastos corrientes ^{2/}		5.646,20				5.646,20
Vivienda		12.011,99				12.011,99
Pensiones		5.997,51				5.997,51
Alimentos		3.756,02				3.756,02
Salarios		2.828,46				2.828,46
Otros		0,24				0,24
Infancia y juventud			1.729,76	2.206,47		3.936,24
Asistencia social			2.884,84	2.548,67		5.433,50
Vivienda			12.259,05	10.549,00		22.808,06
Subsidio adulto mayor			6.551,66	6.698,74		13.250,40
Nutrición			5.691,39	5.515,76		11.207,16
Salud			561,61	441,30		1.002,91
Educación			872,06	1.485,75		2.357,82
Desempleo y empleo			3.179,23	2.191,41		5.370,65
Otros			2,72	345,31		348,02
Atención integral					2.293,01	2.293,01
Superación pobreza ^{3/}						0,00
Atención pobl. especial ^{4/}					10.637,67	10.637,67
Vivienda					10.769,67	10.769,67
Salud					3.064,79	3.064,79
Desarrollo rural					1.396,61	1.396,61
Educación					5.123,31	5.123,31
Total	31.744,31	31.066,37	33.732,33	31.982,43	33.285,05	161.810,48

Nota: las cifras fueron deflatadas con base en el índice de precios al consumidor, cuya base es 1995.

1/ Los montos mayores bajo esta denominación aparecen asignados al Instituto de Acueductos y Alcantarillados ICAA y a las Municipalidades. (posible financiamiento para los proyectos del Triángulo de Solidaridad)

2/ Los montos mayores en este rubro fueron asignados a: Caja Costarricense del Seguro Social, Consejo Nacional de la Producción, IMAS, MEP y PANI

3/ Girados en su totalidad al IMAS

4/ El monto mayor de este rubro girado a la CCSS (pensiones)

Fuente: Elaboración con base en las Liquidaciones Presupuestarias y Programáticas de FODESAF.

Cuadro 6

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: RECURSOS EJECUTADOS DURANTE EL PERÍODO 1998-2002, SEGÚN PROGRAMA Y FUENTE DE INGRESOS

(millones de colones de 1995)

Año/Programa	Actividades centrales	Atención integral para la superación de la pobreza			Empresas comerciales	Total
		IMAS ^{1/}	FODESAF	SUBTOTAL		
1998	675.531,13	1.540.421,82	2.040.029,88	3.580.451,64	1.494.222,81	5.750.205,59
1999	674.954,58	1.922.360,60	2.441.195,01	4.363.555,56	1.685.204,41	6.723.714,54
2000	963.814,76	2.975.500,92	3.834.784,45	6.810.285,37	2.386.139,02	10.160.239,10
2001	950.180,65	2.112.680,05	2.508.867,85	4.621.547,91	1.611.491,70	7.183.220,31
2002 ^{2/}	920.087,68	1.888.190,95	2.984.807,40	4.872.998,35	1.729.608,25	7.522.694,29

Nota: como deflador se utilizó el Índice de precios al consumidor (1995=100).

^{1/} En el Programa Atención Integral para la Superación de la Pobreza se incluye en la fuente IMAS **otros** fondos diferentes a DESAF

^{2/} Presupuesto Aprobado por la CGR

Fuente: IMAS. Memoria del IMAS 1998-2002.

A partir del 2000 el Gobierno diseñó la Matriz de Desempeño del Triángulo de Solidaridad (Gobierno de la República, Primera Vicepresidencia, 2000) para evaluar las acciones en términos de cobertura, calidad, oportunidad e impacto sobre los índices de desarrollo de las comunidades incorporándose al proceso de evaluación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

Este programa retomó algunos elementos del Programa de las 16 Comunidades Prioritarias de la administración anterior, en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria, la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo local y la facilitación y coordinación entre gobierno central y sus dependencias con las comunidades y gobiernos locales para la satisfacción de necesidades básicas. La orientación de los proyectos hacia las cuales se dirigió la inversión fue similar, así como los mecanismos de selección de los distritos participantes.

Marco Institucional

El Triángulo se normó por Decreto Ejecutivo (Presidencia de la República, 1998) que creó la Secretaría del Triángulo de Solidaridad. En junio del mismo año, mediante el Decreto No. 27842, pasa a ser Dirección del Triángulo, adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes debido a que la Vicepresidenta (coordinadora) tenía también a cargo ese Ministerio⁸. En 2000, mediante otro Decreto Ejecutivo (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2000), la citada Dirección pasó a ser un órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia de la República, con una comisión asesora integrada por :

- a) La Primera Vicepresidenta de la República como coordinadora de la Comisión.
- b) El Ministerio de la Presidencia.
- c) La Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social.
- d) El Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- e) La Directora Nacional de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad.

⁸ Estas vicisitudes muestran la fragilidad institucional del esquema, que no encontró anclaje firme en el Estado costarricense, al punto que pese a la continuidad del Partido Unidad Social Cristiana, el Programa fue cerrado en una fase temprana de la Administración Pacheco, en medio de cuestionamientos diversos a su gestión y resultados.

Recuadro 2
PROCESO Y FASES DEL TRIÁNGULO**Fase 1- Selección del distrito o unidad base**

La selección de los distritos se basa en el índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación tomando en cuenta indicadores de salud, nutrición, infraestructura, educación, integración familiar – entre otros- Dentro de cada cantón se seleccionan los distritos con los índices más bajos de desarrollo y dentro de estos distritos se escogen las comunidades más pobres.

Fase 2- Acuerdo municipal

Se requiere del aval del gobierno local y su compromiso de llevar a cabo alianzas y uniones de esfuerzo y recursos con las instituciones públicas y las organizaciones comunales.

Fase 3- Mapeo social

Se realiza un levantamiento de información para conocer las características socioeconómicas, culturales y organizativas en las áreas programadas, que es validada por la misma comunidad. Es un paso fundamental para identificar organización y liderazgo en las comunidades.

Fase 4- Promoción y convocatoria

Promoción de la participación de las comunidades a través de reuniones con líderes comunales. Convocatoria amplia mediante estudiantes de escuelas, mensajes radiales y prensa, panfletos, afiches, utilización de megáfono.

Fase 5- Asamblea de vecinos

Cada comunidad elige sus representantes para completar una delegación de 15 a 20 personas que conforman la Comisión Distrital y se eligen los representantes de las Fiscalías Ciudadanas, dependiendo del número de sectores que asistan. Aquí también se esboza un Plan de Desarrollo Distrital, se priorizan las necesidades y se plantean las soluciones.

Fase 6- Pre-taller

Es un taller de 4 horas en donde se clarifican los conceptos y metodología del Triángulo

Fase 7- taller de planificación estratégica

El objetivo es construir el Plan de Desarrollo Distrital. Los productos incluyen el plan. Perfiles de proyectos iniciados y acta de nombramiento de representantes comunales ante la Mesa de Negociación.

Fase 8- Validación de resultados del taller

Se revisa el plan y con apoyo de las instituciones y el municipio se produce una matriz de proyectos con monto de aporte, organización responsable, beneficiarios, tiempo y costo estimado del proyecto y perfiles de proyecto-

Fase 9- Mesa de negociación

Incluye la participación de tres representantes de las comunidades de cada distrito, el /la representante del municipio y representantes de las instituciones estatales y privadas, todos con poder de decisión. La Dirección del Triángulo actúa como facilitador del proceso con voz pero sin voto. El resultado son los proyectos seleccionados con los aportes respectivos de los actores.

Fase10- Ratificación de los aportes

Se obtienen certificaciones de los compromisos de la mesa de Negociación, consistente, de acuerdo con el Consejo Municipal, en la certificación de la comunidad y ratificación por escrito del compromiso adquirido en la Mesa por parte de la autoridad superior de la o las instituciones involucradas.

Fase 11- Firma de carta de compromiso

Se concretan en un documento los compromisos de los actores, para permitir la ejecución de los proyectos.

Fase 12- Seguimiento y evaluación

Los productos de esta etapa son informes del estado de los proyectos y evaluaciones de los resultados y del cumplimiento de los compromisos, “mediante un enfoque de evaluación participativa transformadora”

El Triángulo se concibió como un programa de gobierno y no como institución del gobierno. No contó con oficinas regionales; el equipo funcionó desde San José con desplazamiento periódico a las regiones. No obstante, incorporó personal nacional y regional de instituciones gubernamentales para la ejecución de los proyectos, y para asesorar el contacto institucional y producir el informe de avance de los proyectos.

Financiamiento

Dirección del Triángulo

No se encontró información detallada que permitiera conocer el costo de los recursos materiales, financieros y humanos que utilizó la DTS en el desarrollo de sus funciones. De acuerdo a información de la Contraloría General de la República (2002) la Dirección del Triángulo de Solidaridad reportó como financiamiento total, durante el período comprendido entre mayo de 1998 y enero de 2001, la suma de 529.392.000 millones de colones, 55% provino de recursos del Estado y 45% de recursos de la cooperación internacional y de fundaciones privadas.

La misma fuente indica que parte de los costos y personal de la Dirección del Triángulo fueron aportados como apoyo interinstitucional en forma temporal. Alrededor de 16 instituciones de gobierno colaboraron con el programa a través de préstamos de funcionarios, mobiliario, equipo y préstamo de oficinas, vehículos. Además el recurso humano fue el rubro con mayor asignación presupuestaria de la DTS: “...aproximadamente un 56% de los recursos con los que se financió esa Dirección, se utilizaron para cancelar salarios o servicios profesionales a quienes han laborado en esa dependencia ...” (p.1.8)

Recursos financieros IMAS-TRIÁNGULO

Durante 2000 y 2001, el IMAS (Instituto Mixto de Ayuda Social, 2001) desarrolló el Proyecto Desarrollo Comunitario IMAS-Triángulo mediante la ejecución de 293 proyectos en las áreas de infraestructura comunal, salud, acueductos, educación, electrificación y capacitación. Fue financiado con recursos FODESAF mediante una inversión de 1.449.672 millones de colones.

No fue posible contabilizar los recursos invertidos en la ejecución de los proyectos por parte de las demás instituciones del gobierno, dado que no fueron separados financieramente del quehacer específico de cada entidad.

Fortalezas y debilidades del Triángulo de Solidaridad

El Informe de Mac Donald y Morris (2001) destaca las siguientes fortalezas:

- a) Creación de un programa efectivo para satisfacer las necesidades de la comunidad sin crear burocracia adicional, dado que el Triángulo operó sin personal o equipos complementarios permanentes.
- b) Desarrollo de capacidades organizacionales en la comunidad mediante un proceso que trasciende los beneficios inmediatos de los proyectos mismos.
- c) Disminución del costo en la ejecución de las obras, no sólo dentro del programa sino fuera de él, donde el impacto demostrado de los trabajos ejecutados pueden inspirar a proyectos similares en todo el país. Ello guarda relación con la subcontratación de las obras a costos menores, a través de las Juntas Locales.
- d) Contacto directo de las comunidades con el gobierno central a través de las mesas de negociación, las que permiten un intercambio directo entre los participantes y da a los

tomadores de decisiones la posibilidad de escuchar directamente las preocupaciones e ideas de la comunidad.

- e) Alentar la contribución de la comunidad. Los proyectos del Triángulo contaron con un alto grado de aporte comunitario, que fue sustantivo, básicamente en mano de obra no calificada.

Como debilidades del programa (Contraloría General de la República, 2002 y, Mac Donald y Morris, 2001) se señalan:

- a) Baja ejecución de los proyectos. La Contraloría señaló “ ... a noviembre de 2000, sobre una muestra de 365 proyectos, un 63% de los proyectos (230) negociados entre 1998 y 2000 no se habían iniciado; un 13% se encontraba en ejecución con un grado de avance entre el 5% y el 95% y sólo un 24% se había concluido...”. Mac Donald y Morris señalaron “... al observar el programa como un todo, para finales de marzo del 2001 hay 223 proyectos terminados de un total de 1891 o, en otras palabras, el 12% de los proyectos se ha completado” (p 9)
- b) Problemas de la metodología impulsada, especialmente en el componente de participación ciudadana. No había mecanismos para obligar a los participantes a cumplir los compromisos adquiridos. Las cartas de compromiso firmadas entre las partes no tenían validez jurídica que permitiera exigir su cumplimiento. Hubo ausencia de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de las funciones de las fiscalías ciudadanas y falta de formación y capacitación en muchos fiscales lo que dificultó el cumplimiento de sus tareas. Asimismo, el mecanismo de elaboración de los diagnósticos, a cargo de las Comisiones de Desarrollo Distrital, tuvo muy baja ejecución.
- c) Deficiencias en el control y seguimiento de la ejecución de los proyectos. La Unidad de Información de la DTS no contó con un sistema de información integrado y actualizado de los proyectos que permitiera identificar la totalidad de proyectos iniciados, su grado de avance, los objetivos, la fecha de inicio y de finalización, las entidades ejecutoras, el costo total de cada proyecto, el porcentaje de participación de los diferentes entes, los recursos comprometidos y aportados por entidad para cada proyecto. Ello dificultó la labor de seguimiento y evaluación.

La información, control y evaluación de los recursos públicos presupuestados para desarrollar los proyectos del Triángulo se dificultó porque muchos de los entes participantes no registraron la fuente y aplicación de los recursos en partidas presupuestarias separadas y claramente identificables.

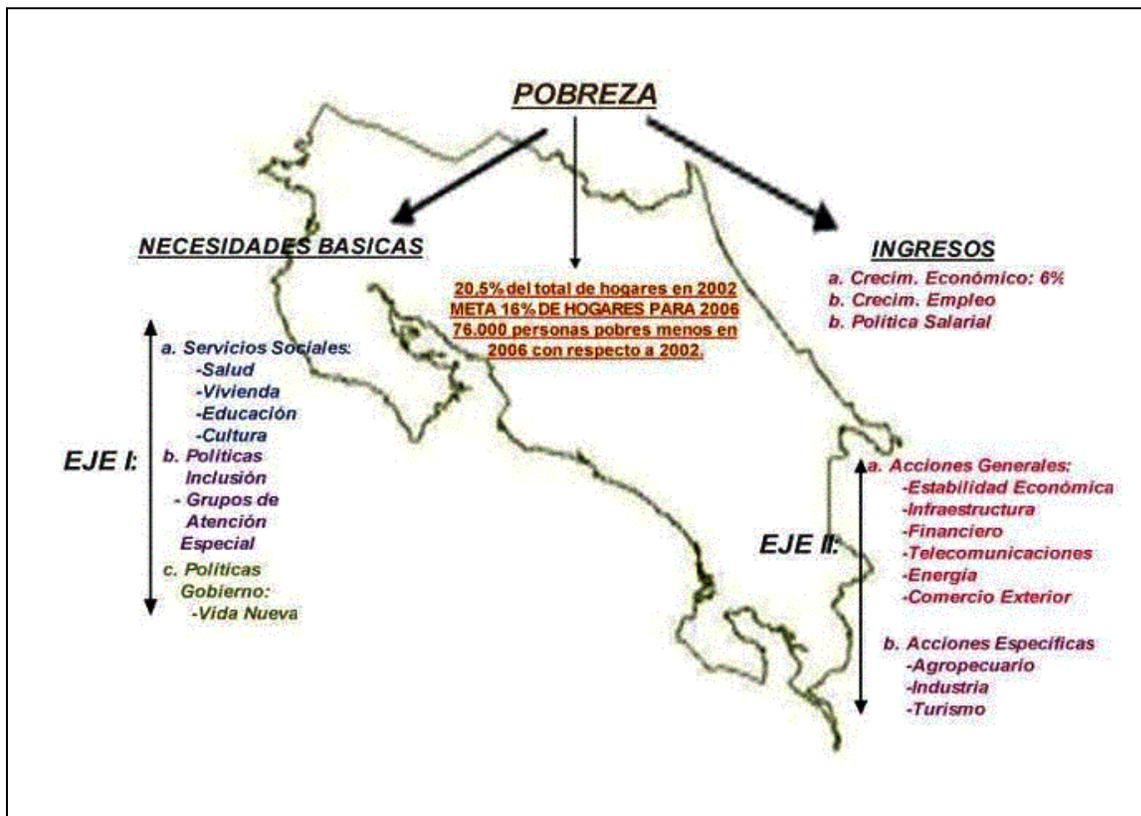
- d) El Triángulo de Solidaridad asumió competencias asignadas por las leyes a instituciones específicas del Estado. El mecanismo propició que instancias diferentes realizaran funciones que la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad le asigna al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. Así sucedió con las Comisiones de Desarrollo Distrital, que asumieron competencias asignadas por ley a los Concejos de Distrito de DINADECO. También ejercieron responsabilidades propias del gobierno municipal.

c) Los primeros pasos de la Administración Pacheco de la Espriella. El Plan Vida Nueva

i) Diagnóstico y estrategia

El Plan Nacional de Desarrollo declara la lucha contra la pobreza como marco principal de la gestión de la presente administración, (MIDEPLAN 2002). Se plantean dos ejes temáticos: el desarrollo de capacidades humanas, dirigido al combate a la pobreza y al cierre de brechas, y el crecimiento económico, que generará empleo (ver figura 3). Esos ejes se complementan y potencian entre sí. Se plantea como meta para 2006, la reducción a 16% de los hogares en condiciones de pobreza. El primer eje contempla acciones de políticas universales que fortalezcan la red de servicios públicos; políticas de inclusión para atender a grupos especiales (discapacitados, adultos mayores, indígenas) y políticas dirigidas específicamente a las personas que están en condición de pobreza, mediante el Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza.

Figura 3
PLAN VIDA NUEVA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA



El Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas (2002-2006) (IMAS: 2003) parte del siguiente diagnóstico:

- La pobreza impacta con mayor intensidad a la población infantil.
- La jefatura femenina de los hogares se asocia a un mayor riesgo de pobreza.
- La probabilidad de empobrecimiento aumenta con la edad.
- La discapacidad es motivo de exclusión y empobrecimiento.

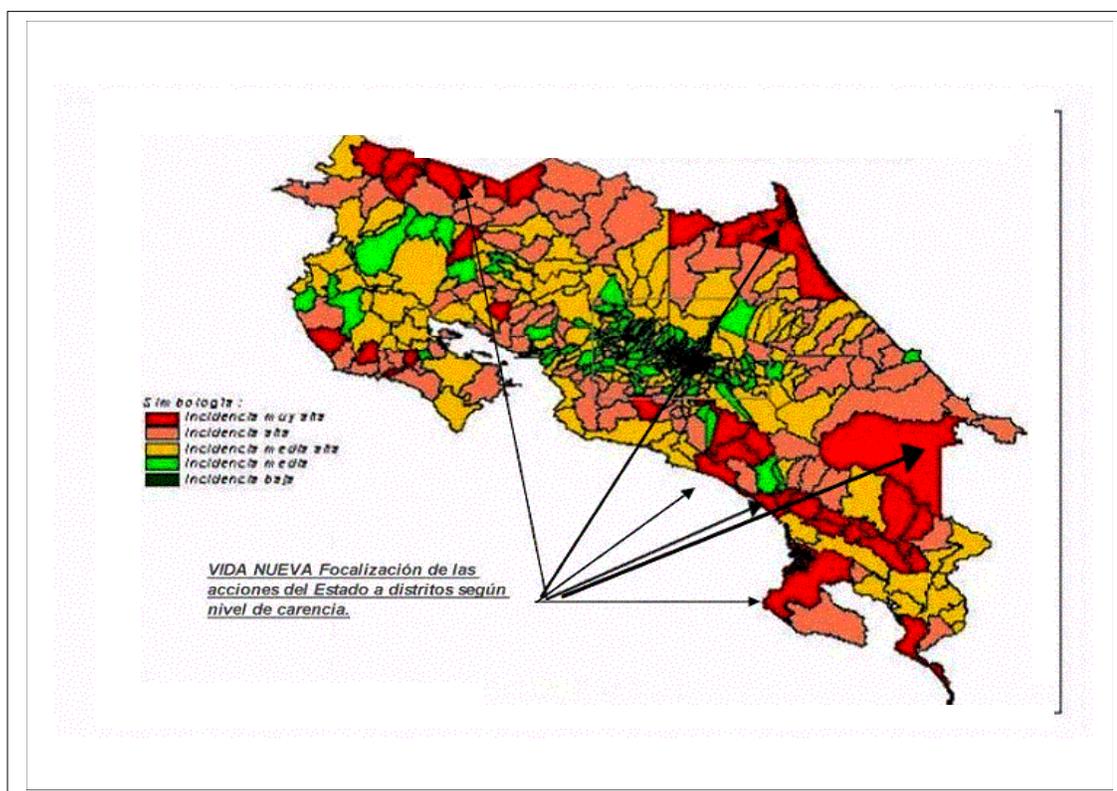
- Los hogares jóvenes y numerosos se destacan entre las cifras de incidencia de la pobreza.
- Las familias vinculadas a la actividad agropecuaria son especialmente pobres.
- Las comunidades indígenas viven en pobreza intensa.
- La pobreza se concentra en las zonas fronterizas, las zonas urbano-marginales y en las costas.
- La pobreza continúa siendo predominantemente rural, pero avanza el empobrecimiento en las ciudades.
- Hay ausencia de una política social integradora que guíe la acción de conjunto y la haga más eficaz.
- Los mecanismos de articulación son débiles y hay ausencia de una estrategia global para el desarrollo social.
- Existe dispersión de acciones, lo que reduce el impacto y provoca duplicidad de programas que no confluyen en fines y poblaciones comunes.
- Falta una cultura institucional de seguimiento y evaluación de impacto de los programas y de rendición de cuentas.
- Se carece de una cultura institucional de coordinación.
- Diversidad de criterios y mecanismos para la selección de beneficiarios.

Con base en el diagnóstico anterior, el Plan Vida Nueva plantea una propuesta que consiste en priorizar las acciones sociales del Estado (universales y selectivas) en las zonas de mayor concentración de pobreza y menor desarrollo relativo, para dirigir las a las personas en condición de pobreza. En esa dirección, se utilizó el mapa de carencias críticas (figura 4) por distrito realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos con base en los resultados del Censo del 2000.

Figura 4

COSTA RICA: INCIDENCIA DE LAS CARENCIAS CRÍTICAS POR DISTRITO, 2000

(Porcentaje de familias con carencias críticas)



Se propone realizar un esfuerzo especial dirigido a 32 cantones y 20 distritos del país para reducir la pobreza. Mediante la interacción de las distintas acciones se pretende introducir las siguientes innovaciones:

- Del margen al centro: más allá de un programa marginal para la atención de los marginados.
- De la suma a la articulación: la intervención coordinada y cooperativa de las instituciones públicas alrededor de metas comunes.
- Asistencia en el momento preciso, oportunidades siempre.
- La política económica como instrumento clave de lucha contra la pobreza.

A continuación se presenta un cuadro con los cantones y distritos prioritarios en que intervendrá el Plan y un mapa que visualiza la focalización de las acciones del Estado a las zonas geográficas con mayores niveles de pobreza .

Cuadro 7

Cantones y distritos prioritarios por su menor nivel de desarrollo relativo

CANTONES		DISTRITOS	
Los Chiles	Coto Brus	Santa Cecilia	Manzanillo
Buenos Aires	Acosta	Cureña	San Luis
Talamanca	Hojancha	Garita	Cutris
Upala	Corredores	Dos Ríos	Valle de la Estrella
La Cruz	Nicoya	Yolillal	Pavón
Osa	Siquirres	Llanuras del Gaspar	San Jorge
Sarapiquí	León Cortés	San José (Pizote)	Chánguena
Golfito	San José	El Amparo	
Guatuso	Alajuela	Sabanillas	
Matina	Desamparados	Tayutic	
Nandayure	Puntarenas	Pocosol	
Turrubares	Cartago	Delicias	
Parrita	Turrialba	Los Chiles	
Limón	Alajuelita		
Guácimo	Goicoechea		
Pococí	San Ramón		

Fuente: MIDEPLAN (2002).

ii) Objetivos del Plan

El Plan Vida Nueva se plantea los siguientes objetivos fundamentales:

- Propiciar una nueva época de movilidad social sobre la base de la articulación de las ventajas del crecimiento económico con una política pública centrada en la creación de oportunidades y las capacidades de las personas.
- Trabajar para la creación de una relación positiva y creativa entre crecimiento económico y superación de la pobreza.
- Estimular el encuentro de políticas económicas y sociales alrededor de la creación y fortalecimiento de las oportunidades para la población menos favorecida.
- Contribuir al pleno ejercicio de las capacidades y potencialidades de las personas.

iii) Principios orientadores

Entre los principios rectores de Vida Nueva se incluyen los siguientes:

- Dar alta prioridad a la lucha contra la pobreza en la política pública.

- La atención integral de la pobreza: más allá de la insuficiencia de ingresos.
- Políticas a la medida: la intervención adaptada a la heterogeneidad.
- Desarrollo rural, no exclusivamente agropecuario.
- La pobreza la sufren ciudadanos con derechos.
- La superación de la pobreza es responsabilidad de todos: Estado, mercado, comunidad y familia.
- Seguimiento y evaluación de impacto de las políticas y acciones.
- Rendición de cuentas y auditoría social.
- Participación ciudadana: un requisito indispensable.
- Es un esfuerzo de largo plazo: debe trascender los tiempos gubernamentales y convertirse en política de Estado.

iv) Metas y acciones estratégicas del Plan

El Plan persigue dos grandes metas:

- La reducción gradual y sostenida del porcentaje de familias en condición de pobreza
- La movilidad ascendente en forma sostenida

Las acciones estratégicas del Plan, son:

- Avanzar en la atención universal de las necesidades de vivienda, salud, educación, salud y cultura, con énfasis en las poblaciones excluidas y en territorios prioritarios por su menor desarrollo relativo.
- Dirigir los recursos de los Ministerios e Instituciones Autónomas, en forma prioritaria, a equiparar los servicios de los cantones pobres con aquellos de mayor desarrollo.
- Contribuir a la generación y distribución de la riqueza por medio de la creación de empleo y el apoyo a la producción en las zonas de desarrollo prioritario.
- Reorganizar los programas sociales con el fin de lograr una mayor eficiencia e impacto en el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.
- Incorporar el enfoque de género con el propósito de asegurar que todas las acciones integren la equidad como una estrategia transversal.

v) Componentes del Plan

El Plan incluye dos objetivos explícitos de la política económica para la superación de la pobreza: estabilidad macroeconómica y un fuerte impulso a las políticas sectoriales, con énfasis en las zonas de menor desarrollo.

En términos de la estrategia por el lado del desarrollo social, se señalan como componentes esenciales, muchos aspectos ya reseñados en instrumentos previos. Concretamente:

Políticas sociales universales que incluyen acciones y metas para las áreas de niñez, adolescencia y juventud, educación, salud, asentamientos humanos, trabajo y empleo.

Cierre de las brechas de atención universal (entendido como garantizar que las políticas sociales universales son verdaderamente universales).

Estrategias específicas para la reducción del 20% de los hogares en condiciones de pobreza centradas en dos líneas de trabajo: empleo y producción e integración y movilidad social de las familias.

Reorganización de los programas y de la inversión social, para un nuevo pacto social.

El Cuadro 8 resume los componentes del Plan:

Cuadro 8

Ejes, orientaciones, metas y acciones para la reducción del 20% de hogares en pobreza

EJES	ORIENTACIONES	METAS	ACCIONES
Empleo y producción	Generación de más y mejores empleos mediante el apoyo a la microempresa y a PYMES. Desarrollo de infraestructura en zonas de menor desarrollo relativo. Estrategia nacional enfocada a sectores claves de la economía y el fortalecimiento del mercado interno.	Creación de riqueza y fortalecimiento de mecanismos para su distribución equitativa.	Banca de desarrollo y acceso al crédito. Encadenamientos productivos e integración vertical. Estrategias de mercadeo. Visión de desarrollo rural, no exclusivamente agropecuario. Incubación de emprendedores. Asistencia técnica y gerencial.
Integración y movilidad social de las familias	Atención integral a la medida de las necesidades de las familias. Brindar oportunidades, capacidades y asistencia social.	Atención de 50.000 familias en situación de pobreza extrema en 32 cantones prioritarios identificados por la incidencia y concentración de la pobreza.	Articulación interinstitucional para la generación de oportunidades, la creación de capacidades y la asistencia social. Medidas de atención integral a familias por un mínimo de tres años. Contrato de compromiso.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Vida Nueva

En el eje de integración y movilidad social, el planteamiento tiene como antecedente las experiencias chilena y mexicana con los Programa Puente y Oportunidad (antes Progres), respectivamente, orientadas a soluciones que articulan un conjunto o paquete de beneficios. En palabras de la actual Presidenta Ejecutiva del IMAS, Silvia Lara, en esta línea, a nivel del sector social: “Estamos identificando familias en 128 comunidades pobres y llegamos a la familia con un paquete entero, si los niños necesitan beca llegamos con beca, si necesitan bono alimentario llegamos con bono alimentario, si la persona adulta mayor necesita una pensión del régimen no contributivo con pensión; es decir, con un paquete de beneficios hecho a la medida y necesidades de la familia, para lograr un mayor impacto” (Asamblea Legislativa, 2002, p. 45).

vi) Selección de beneficiarios

Para efectos de la identificación y selección de beneficiarios del componente de Políticas Selectivas de Focalización en comunidades prioritarias del Plan Vida Nueva, se utilizará como herramienta oficial el Sistema de Información para el registro único y selección de beneficiarios (SIPO), el cual deberá ser complementado con un informe técnico, según los requerimientos de las instituciones participantes.

vii) Oferta institucional

La oferta institucional para la población en pobreza contempla: becas escolares, la continuidad del Programa “Superémonos” de la administración anterior, la adjudicación del Bono Educativo establecido por ley en la administración Figueres, el subsidio al transporte escolar, el Programa de Comedores Escolares, la atención primaria en salud, pensiones, bonos de vivienda, campañas contra violencia, infraestructura comunal, seguridad ciudadana y atención de emergencias.

viii) Reorganización de programas y de la inversión social

Contempla el desarrollo de “una nueva actitud” mediante auditorías ciudadanas, establecimiento de indicadores, una atención integral articulada, ruptura del círculo de la pobreza, la suscripción de un compromiso de resultados entre las instituciones y la Presidencia de la República, el establecimiento de un registro único de beneficiarios de los programas de asistencia social mediante la generalización de los sistemas SIPO y SAB desarrollados por el IMAS, mayor inversión social, creación de una autoridad social y seguimiento y evaluación. Como acciones fundamentales se mencionan:

Implantar un sistema de seguimiento y evaluación

- Sistema de información para la toma de decisiones.
- Organización institucional para el seguimiento.
- Auditorías de calidad en los principales programas.

Financiamiento de la inversión social

- Mantener la inversión social en términos reales.
- Uso racional, óptimo y transparente de los recursos.

Mejoramiento de la gestión institucional

Este último componente, apoyado por un préstamo con el Banco Mundial por tres millones de dólares, contempla como acciones fundamentales:

- Evaluación del desempeño y del impacto de programas sociales (2002).
- Redefinición de políticas sociales.
- Revisión de modelos de gestión.
- Adecuación de los niveles de coordinación.
- Comunicación y diálogo con los grupos sociales.

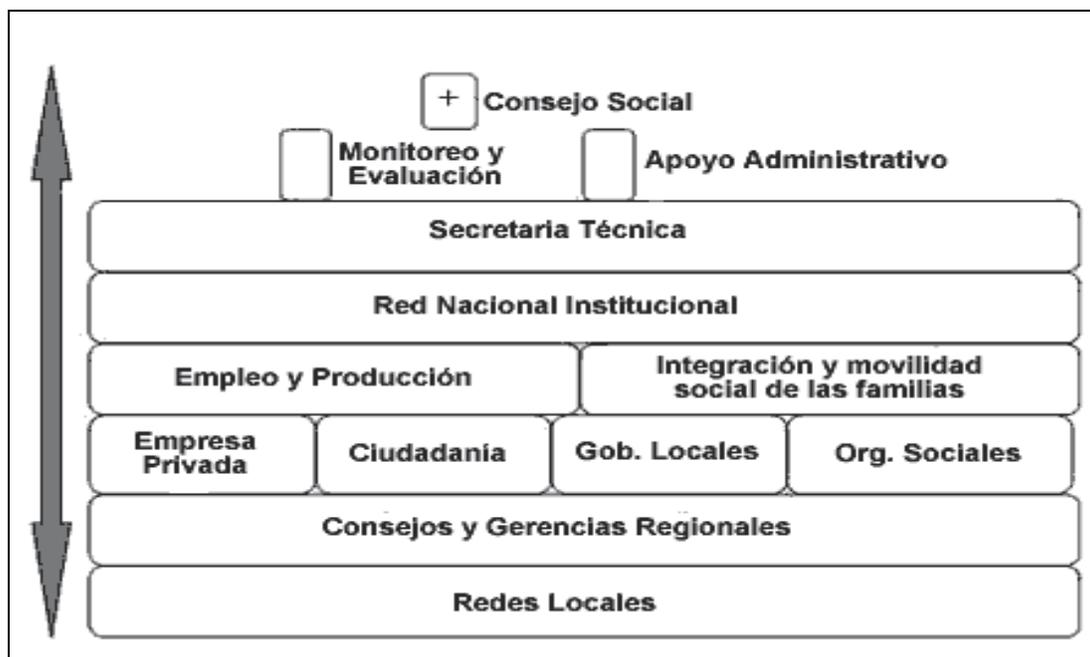
iv) Marco institucional y coordinación del Plan

A inicios del período se crearon por Decreto Ejecutivo (Presidencia de la República, 2002) el Área Social del Gobierno y el Consejo Social de Gobierno, como mecanismo de coordinación, integrado por los ministerios del área social, con la función de formular la política social y coordinarla. Se establece un Ministro Coordinador del Área Social o la Primera Vicepresidencia. El Consejo Social es presidido por el Presidente de la República o en su ausencia por el Ministro Coordinador o la Primera Vicepresidenta. Mediante una reforma a este decreto en diciembre del 2002 se amplía la conformación del área social incluyendo al Coordinador del Área Económica, a los Ministros de la Presidencia, Planificación y Hacienda y a los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social, Patronato Nacional de la Infancia, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto de la Mujer, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto de Desarrollo Agrario y Junta de Protección Social. Se crea además la Secretaría Técnica del Área Social como órgano ejecutivo de la coordinación, con las funciones de desarrollar un sistema de información de programas, proyectos y presupuestos de todas las instituciones del Consejo Social, dar seguimiento a las acciones y a la evaluación.

El Consejo Social coordinado actualmente por la Primera Vicepresidenta y Ministra de Planificación Social tiene a cargo la coordinación del Plan Vida Nueva. La Secretaría Técnica ha sido designada como responsable de la ejecución del Plan a nivel central, y tendrá como apoyo para sus labores a un Comité Técnico conformado por funcionarios de las instituciones que integran el Consejo Social. Cada región contará con un Consejo Social Regional (COSORE) integrado por representantes de las organizaciones públicas y privadas presentes en la región, encargado de ejecutar el Plan en cada región del país, mediante la articulación y coordinación de las diferentes ofertas institucionales del sector público, así como de otros actores sociales, utilizando para ello la

infraestructura y recursos institucionales existentes, con el propósito de iniciar la ejecución del Plan Social Vida Nueva en el corto plazo. La coordinación del COSORE está a cargo de una Gerencia Social Regional, designada por las instituciones del Sector Social presentes en cada región y será ratificado por el Consejo Social⁹. La figura 5 refleja el organigrama que corresponde a esa nueva estructura.

Figura 5



Financiamiento del Plan

Al finalizar el ejercicio 2002, las unidades ejecutoras de programas del FODESAF, tuvieron egresos por 78.805.70 millones de colones, conforme a la siguiente distribución por sector.

Cuadro 9
Gasto del FODESAF, según sector institucional, 2002
(cifras nominales en millones de colones)

Sector	Monto
Vivienda	25.498.26
Atención integral superación pobreza	5.4289.9
Salud	7.256.19
Atención población especial (pensiones)	25.185.76
Desarrollo rural	3.306.61
Educación	12.129.96
Total	78.805.70

⁹ De acuerdo con una entrevista realizada a funcionarios del Departamento de Planificación del IMAS, a mayo de 2003 no se ha logrado el pleno establecimiento del conjunto de los COSORE y de las Gerencias Sociales Regionales, lo cual dificulta la implementación del Plan.

Fuente: CGR (2003), con base en liquidación presupuestaria del FODESAF.

El superávit de egresos del Fondo para este año fue de 36.688.046 millones. En relación al tema superávit y recursos IMAS, la Contraloría General de la República señala: “ 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 (Atención Integral para la Superación de la Pobreza), 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” (Contraloría General de la República, 2003).

ix) Fortalezas y debilidades en la coordinación y ejecución del Plan. A modo de balance preliminar

Dentro de la ya extensa literatura de planes de combate a la pobreza en Costa Rica, Vida Nueva destaca por su carácter integrador. Su marco conceptual es moderno a la luz del enfoque de la pobreza como problema multidimensional (privación, inseguridad, impotencia). No obstante, las fortalezas en el diseño no se corresponden con una puesta en ejecución ágil y exitosa.

Así, la falta de coordinación y la lentitud en la ejecución del plan, presentado a la ciudadanía como episodio de cierre de los primeros cien días de la Administración, devienen en factores que perjudican su desempeño y comprometen seriamente el cumplimiento de las metas.

Hacia enero del 2003 los atrasos en la ejecución del Plan eran evidentes y el tema saltó a los medios de comunicación. La propia Presidenta Ejecutiva del IMAS se quejó por la indefinición de acciones en áreas clave como empleo y producción y la tendencia a hacer de la lucha contra la pobreza una tarea exclusiva del IMAS (La Nación, 20 de enero del 2003). Otras entidades y organizaciones como la Defensoría de los Habitantes, la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) externalizaron también similares preocupaciones sobre el particular (La Nación: 8 de febrero del 2003).

Ante las insuficiencias en el ritmo de ejecución de Vida Nueva, la Vicepresidenta de la República y coordinadora de ese Plan manifestó que los últimos meses del 2002 se dedicaron a la elaboración de un diagnóstico para la selección de 148 comunidades asentadas en 32 cantones y 20 distritos en las que operará Vida Nueva, así como los planes que serán implementados en cada una de ellas. Atribuyó los atrasos registrados a la imposibilidad de asignar recursos sectoriales al plan durante 2002, debido a que a la presentación del mismo, los presupuestos de las dependencias ya estaban elaborados, así como a las dificultades para la coordinación interinstitucional (La Nación, 20 de enero, 2003).

En relación con el diseño y conceptualización del Plan, pese a que en 2002 se expresó la voluntad de consensuarlo con actores de la sociedad civil, no han quedado claramente establecidos los canales para ello. Más aún, observaciones provenientes de la academia (Universidad de Costa Rica, 2002) fueron descartadas sin mayor deliberación (La Nación, 8 de febrero del 2003).

Las amenazas de fracaso que penden sobre Vida Nueva son expresión de las dificultades que experimenta la sociedad costarricense, en general, para concertar un rumbo de acción y dar sostenibilidad a procesos de reforma que permitan descongelar el progreso social y conducir a la sociedad al abatimiento de los niveles de la pobreza que la han acompañado por un largo trecho en las últimas décadas.

IV. La superación de la pobreza: un desafío vigente en el nuevo siglo

Los años 90 se cerraron en Costa Rica con un claroscuro en materia de combate a la pobreza que acompaña también al balance del modesto desempeño macroeconómico del país. Y es que 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. Todo ello a pesar de la expansión en la inversión pública social y el impulso de tres programas de combate a la pobreza.

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

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

No obstante, hay señales positivas en cuanto a la construcción de un enfoque compartido sobre la pobreza, cuya heterogeneidad se reconoce explícitamente. Los grandes ejes del Plan Nacional de Combate a la Pobreza trazados por la Administración Figueres Olsen, han subsistido con ligeros cambios en la denominación. De igual modo, el decálogo de la pobreza generado por la Administración Figueres es ampliamente compartido e incluso profundizado por las siguientes administraciones.

La acción programática en materia de combate a la pobreza se enfrenta a la persistencia de problemas acumulados y a la eclosión de otros nuevos. Pueden destacarse los siguientes:

- Núcleos duros de pobreza difíciles de abordar con las políticas y programas existentes.
- Vulnerabilidad ante la pobreza.
- Ampliación de los problemas de desigualdad social.
- Fisuras en la integración y la movilidad social.

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

- Centrar la atención en las familias y en los territorios concretos donde habitan y conviven los sectores pobres de la población. Se trata de lograr la vinculación activa de éstos al proceso de desarrollo nacional ampliando su entorno y radio de acción.
- Mejorar el uso e impacto de los recursos asignados, en cantidad importante, a la inversión social.
- Impulsar estrategias y programas diferenciados que permitan responder a la heterogeneidad de situaciones de pobreza existentes.
- Movilizar y expandir los recursos, los activos y las capacidades con que cuentan las personas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad para salir adelante con su propio esfuerzo.
- Fortalecer los mecanismos de evaluación de los programas sociales que permitan enfrentar eficazmente la espiral de rutinización en la que han entrado.
- Perfeccionar y transversalizar en el sector social los instrumentos para la selección de la población meta de los programas de asistencia social.

Por supuesto, se torna necesario también que la política económica haga su parte, y que genere un crecimiento sostenido, posibilite la generación de empleos de calidad y, en general, amplíe las oportunidades para la procura del bienestar.

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

Anexo

**Instituto Mixto de Ayuda Social Programa de Atención Integral para la Superación de la Pobreza
Administración Rodríguez Echeverría: Resumen de programas y beneficiarios 1998- 2002**

Programas/ Componentes	Objetivos y actividades	Población atendida
Alternativas de atención a la infancia y la juventud	Objetivo: Ofrecer, mejorar y extender los servicios y las oportunidades formativas para que la niñez y la adolescencia puedan avanzar en su proceso de desarrollo integral.	
Hogares comunitarios	Objetivo: Fortalecimiento y ampliación de las oportunidades de atención a niños y niñas, cuyos padres y madres requieren del servicio de cuidado de sus hijos mientras trabajan, estudian o se capacitan y reconceptualización de los hogares comunitarios como pequeñas empresas privadas a cargo de madres comunitarias y/o de organizaciones comunales responsables Actividades: a) Financiamiento del costo de atención de los niños en diferentes modalidades, mediante un subsidio mensual en dinero (subsidio costo por niño atendido) cuyo monto varía de acuerdo a la condición de pobreza de la familia, con tope máximo de 20.000 colones por niño. Puede pagarse al hogar comunitario o a otros centros de atención y puede incluir también el pago de transporte del niño de su lugar de residencia al establecimiento. El subsidio es anual mientras la familia requiera el servicio y no varíe su situación económica. b) Financiamiento de capacitación a madres comunitarias y a organizaciones comunales para mejorar calidad del servicio.	25.938 personas
Hogares de medio tiempo 1/	Objetivo: ofrecer un servicio similar al anterior pero de medio tiempo. Debido a la poca demanda que tuvo esta modalidad y a la prioridad dada al programa "De la Mano", esta alternativa fue desactivada y absorbida por el Programa Hogares Comunitarios.	1.188 personas
Otras modalidades de atención a la niñez	Se incluyen aquí Hogares de Medio Tiempo, Centros de Desarrollo Infantil y atención por otros servicios existentes de atención niñez que funcionaron en alguna parte del período.	5.818 personas
Programa de la Mano (Formación, capacitación y orientación a padres)	Objetivo: Involucrar a los padres para que promuevan y participen en la estimulación del desarrollo integral y en las prácticas de crianza y vida familiar saludables de sus hijos. Actividades: Talleres educativos, encuentros de padres y madres, charlas, programas de radio, teatro y otros dirigidos a padres y también a agentes comunales e institucionales que operan centros de atención para niños. Inició en el año 2000 como iniciativa de la Primera Dama	200.200 personas
PNUD: Equidad, SIPO, (Proyecto Red Digital SIPO-SAB)	Objetivo: coadyuvar en los esfuerzos que realiza el país en pro de la disminución de la pobreza, apoyando una mejor focalización y calificación de los pobres y brindarles accesos más rápidos y eficientes a los beneficios a que puedan tener derecho diferentes beneficiarios en todo el territorio nacional. Actividades: Interconectividad de las Gerencias regionales del IMAS y redes, instrumentación de portal web IMAS, desarrollo de seguridad Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)-Sistema Administrador de Beneficios (SAB), instalación y funcionamiento de servidor SUN ULTRA, desarrollo de software que apoye al IMAS, en el cumplimiento de sus funciones básicas de atención a los pobres, desarrollo del SAB y aplicación en Gerencias y CEDES, ampliación y mejoramiento del SIPO, capacitación a personal en nuevas herramientas informáticas, monitoreo y seguimiento a la gestión de gerencias – entre otras.	

Programas/ Componentes	Objetivos y actividades	Población atendida
Alternativas de desarrollo juvenil 2/	<p>Objetivos: Promover proyectos, acciones y actividades específicas en el ámbito local, regional y nacional, dirigidas a incorporar a las personas menores de edad en procesos de formación humana, capacitación, y actividades sociales, culturales y recreativas innovadoras y oportunas</p> <p>Actividades: Entrega de un apoyo financiero (costo por participante hasta 8.000 colones diarios por persona) para cubrir parcialmente pasajes, alimentación, hospedaje, o materiales que implican la participación de niños y jóvenes en charlas, seminarios, cursos, talleres, encuentros, foros, campamentos. Se ejecutó en conjunto con el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, la Comisión Técnica del Programa De la Mano, el Movimiento Nacional de Juventudes, el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar –entre otros.</p>	20.964 personas
Incentivo para estudios (Becas) 3/	Ver objetivo en siguiente ítem. Se ejecutó en los años 1998 y 1999 bajo el programa Brazos Mente de la Administración gubernamental precedente.	5.481 personas
<i>Superémonos</i> (Cupón solidario)	<p>Objetivo: Propiciar el acceso, la permanencia y la reinserción en el sistema de educación formal a niños y jóvenes en situación de pobreza, mediante incentivos económicos que cubren gastos de estudios. El programa inició en el año 2000 y sustituye al programa anterior "Incentivos para Estudio" (Brazos Mente) de la Administración Figueres Olsen.</p> <p>Actividades: entrega de cupón alimentario mensual en efectivo por la suma de 10.000 colones a cada menor, condicionado a su asistencia. No es compatible con otras becas escolares.</p>	29.378 personas
Fortalecimiento del grupo familiar	Objetivo: Atención de las necesidades inmediatas y urgentes que presentan las familias en situación de pobreza a través de los programas Apoyo a familias en desventaja social y Atención de Emergencias. Incluye la línea de acción Generación y desarrollo del capital social y familiar, como una acción transversal que incide en los demás programas del IMAS, orientada a complementarlos y a fortalecer sus efectos, mediante procesos de formación a las familias beneficiarias y a los diversos actores que participan y colaboran en su ejecución.	
Apoyo familias en desventaja social	<p>Objetivo: Complementar el ingreso de las familias en situación de pobreza para la satisfacción de diversas necesidades básicas como: alimentación, pago de alquiler domiciliario, salud, vestido, enseres del hogar y servicios básicos. Prioridad a las familias cuya jefatura es ejercida por una mujer; las personas adultas mayores solas en situación de pobreza o pobreza extrema, básica o crónica; personas con discapacidad; los jefes de familias con problemas de salud y familias numerosas de escasos recursos, particularmente cuando existen niños, niñas y adolescentes con edades inferiores a los 18 años.</p> <p>Actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> Asignación familiar temporal entrega de recursos temporales a familias sin ingresos, conforme a verificación. Incentivos para capacitación y desarrollo de competencias laborales, mediante apoyo económico a personas en situación de pobreza, para su participación en acciones de capacitación laboral (alimentación, transporte y materiales). Incentivo para el desarrollo de capital social: traspaso de recursos a ONG's que prestan servicios al IMAS en áreas de capacitación y asesoramiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las familias atendidas por IMAS 	87.904 familias
Emergencias	<p>Objetivo: Proveer atención inmediata de las familias afectadas por diversas emergencias provocadas por desastres naturales o por el hombre; tales como incendios, terremotos, inundaciones y otros; así como en la atención de sus secuelas.</p> <p>Actividades: Entrega de subsidios para alimentos, vestuario, pago de alquiler, enseres, - entre otros.</p>	5.395 familias
Atención integral para el desarrollo de la mujer	Objetivo: Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, adolescentes y adultas y de las familias en pobreza y pobreza extrema, en especial aquellas lideradas por mujeres, mediante la creación de opciones de desarrollo personal, social y económico, que permitan un cambio en las condiciones, para su participación en el proceso de desarrollo económico, político y social del país.	

Programas/ Componentes	Objetivos y actividades	Población atendida
Atención a mujeres adultas	<p>Objetivo: Mejorar las condiciones de vida de las mujeres en situaciones de pobreza, mediante la realización de procesos de capacitación y de fortalecimiento personal y colectivo de las mujeres, que contribuyan a brindar a la familia en forma integral, aportes hacia el logro de nuevas actitudes sociales y culturales, hábitos de vida y de trabajo y el impulso de procesos de capacitación técnica acordes con el mercado laboral, que les permitan adquirir conocimientos para su incorporación en el mercado laboral o productivo. Se ejecutó a través del programa "Creciendo juntas" en coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para la capacitación laboral y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para el componente de fortalecimiento personal.</p> <p>Actividades: Entrega de subsidios de 15.000 colones cada uno por un período de seis meses y subsidios de un incentivo económico por una vez por 18.000 colones para gastos en que incurran las mujeres en su participación en procesos de capacitación.</p>	22.274 personas
Madres adolescentes y jóvenes	<p>Objetivo: Impulsar un modelo de atención integral para el fortalecimiento personal y el desarrollo de las niñas y adolescentes madres o embarazadas, mediante su participación en procesos de capacitación, en formación para la vida y su acceso a una oferta integral de servicios de salud, educación e inserción laboral.</p> <p>Ejecutado de manera interinstitucional, mediante el Programa "Construyendo Oportunidades" junto con otras instituciones como el PANI, el MS, el INAMU y la Oficina de la Primera Dama.</p> <p>Actividades: Subsidios para atender a embarazadas o madres jóvenes por un período de ocho meses e incentivos económicos para gastos derivados de la participación en procesos de capacitación.</p>	15.360 personas
Fortalecimiento a servicios de bienestar social	<p>Objetivos: Apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre del país a través del fortalecimiento de las instituciones de bienestar social del país (IBS)</p> <p>Actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> Costo de atención para IBS: Aporte económico aportado a IBS para la atención de población pobre en riesgo social, para el pago de servicios públicos, becas para los beneficiarios, transporte, material, vestuario, medicamentos, alimentación y otros. Incentivos para la capacitación: Aporte económico que cubre traslados, materiales y alimentación de personas que asisten o residen en IBS para que participen en actividades de capacitación. Mejoramiento del hábitat de las IBS: Recursos para que las IBS mejoren las condiciones físicas o de equipamiento donde asisten o residen los beneficiarios. 	
IBS que atienden niños	Idem	15.943 personas
IBS que atienden adultos y Comités Cruz Roja	Idem	26.269 personas
Mejoramiento del hábitat	<p>Objetivos: Promover e impulsar acciones tendientes a mejorar las condiciones espaciales- habitacionales o comunales – rurales o urbanas, de familias y comunidades en condiciones de pobreza, pobreza extrema o en riesgo social con el fin de mejorar su calidad de vida</p>	
Mejoramiento de vivienda	<p>Objetivo: Facilitar recursos a las familias en situación de pobreza destinados a la mejora total o parcial del estado de viviendas propias.</p> <p>Actividades: Subsidios para mejora, ampliación y reparación de vivienda, subsidios para la cancelación de mano de obra; liberación de hipotecas comprometidas por familias en situación de pobreza ante terceros; a efecto de que no pierdan su vivienda, por imposibilidad de pago.</p>	5.133 familias
Infraestructura comunal	<p>Objetivo: Resolver necesidades de infraestructura comunal en las comunidades más pobres y no cubiertas por el Triángulo de Solidaridad</p> <p>Actividades: Aporte económico y/ o técnico total o parcial, a través de transferencias de recursos a organizaciones comunales como apoyo y complemento para la realización de obras comunales tales como: aulas escolares, salones multiusos, centros de salud, acueductos, entre otros.</p>	538 proyectos

Programas/ Componentes	Objetivos y actividades	Población atendida
Infraestructura comunal IMAS – Triángulo	<p>Objetivo: Promover acciones orientadas a mejorar la infraestructura física y a incentivar y fortalecer su papel en la protección de las estructuras familiares y los niños, en las comunidades en que opera el Triángulo de Solidaridad, utilizando la metodología y la estrategia del Triángulo de Solidaridad y en coordinación con esta organización. Se ejecutó durante los años 2000 y 2001</p> <p>Actividades: Financiamiento total o parcial para proyectos de infraestructura educativa, infraestructura vial, de salud, de recreación – entre otras – cubrió costos de materiales, mano de obra especializada, maquinaria.</p>	374 comunidades
Compensación social	<p>Objetivo: Resolver necesidades de familias en situación de pobreza mediante el pago de actualización de deudas por vivienda.</p> <p>Actividades: Subsidios por un monto promedio de 200.000 por familia</p>	1.256 familias
Fortalecimiento gestión comunal	<p>Objetivo: Generar y fortalecer la capacidad de gestión de los recursos humanos de la población en situación de pobreza (líderes, familias, grupos, comunidades y organizaciones) para que puedan detectar, analizar y priorizar sus problemas y participar en el diseño e implementación de estrategias de solución. Apunta a que los grupos marginados logren desarrollar organización y tengan la voz necesaria para participar en su proceso de cambio y para gestar y desarrollar iniciativas consistentes con las necesidades identificadas como suyas.</p> <p>Actividades: Incentivos económicos para gestión, capacitación, formación y concertación comunal, básicamente a organizaciones comunales.</p> <p>Este componente se ejecutó en el año 1998 y a partir del 2001 incluyó actividades denominadas "incentivos para el desarrollo de capital social"</p>	636 organizaciones
Titulación De Tierras	<p>Objetivo: Facilitar a las familias de escasos recursos su acceso a lotes en propiedad en los que, mediante financiamiento adicional, puedan resolver o mejorar su problema de vivienda y lograr la estabilidad y la seguridad necesarias para su desarrollo. Brinda especial atención a los beneficiarios de proyectos de vivienda construidos en propiedades del IMAS, de otras instituciones o en legados particulares</p>	
Titulación	<p>Objetivos: Facilitar a familias de escasos recursos financieros para la segregación, traspaso o inscripción de propiedades de poseedores consolidados en terrenos del IMAS, en terrenos donde la Institución haya realizado algún tipo de inversión y, prioritariamente aquellos que se hayan beneficiado con el componente de compensación social.</p> <p>Actividades: Subsidios económicos de servicios profesionales para segregar, traspasar o inscribir propiedades.</p>	4.519 proyectos
Lotes y servicios	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Facilitar el acceso de las familias más pobres a la propiedad de un terreno urbanizado y listo para la construcción de sus viviendas. b) Garantizar en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos la obtención de un Bono de la Vivienda para llevar a cabo la construcción c) Atender el problema de los asentamientos urbanos en estado precario <p>Actividades: Financiamiento para compra de tierras y servicios de urbanización, trámites legales, entre otros.</p>	3.045 proyectos
Condonación de deudas	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propiciar la estabilidad residencial de las familias en situación de pobreza mediante la condonación de las obligaciones financieras, por montos iguales o menores a un millón de colones, contraídas por deudas de vivienda con el IMAS, en sus programas habitacionales. b) Brindar seguridad a los beneficiarios y convertirlos en sujetos de crédito ante diferentes entidades, particularmente frente al Sistema Financiero para la Vivienda, generando posibilidades reales para mejorar las condiciones de su propiedad y de sus viviendas c) Contribuir al saneamiento de la cartera institucional de créditos. 	10.288 familias
Creación de oportunidades económico laborales	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dar respuesta efectiva a las demandas de la población de escasos recursos económicos, con especial énfasis en los jefes de familia, en lo relativo a capacitación para el desempeño de un puesto de trabajo y el mejoramiento de su capacidad para desarrollar una actividad productiva incipiente. b) Poner al alcance de las comunidades pobres, recursos económicos que les permitan iniciar actividades tendientes a avanzar en su desarrollo económico. <p>Actividades: Mediante incentivos económicos, se financia la capacitación técnica, la formación administrativa y empresarial y el desarrollo de emprendimientos productivos, tanto individuales como grupales.</p>	

Programas/ Componentes	Objetivos y actividades	Población atendida
Ideas productivas	<p>Objetivos: Ofrecer incentivos económicos para apoyar y fortalecer actividades productivas en estado de idea, incipientes o desarrolladas, propuestas por comunidades, grupos organizados o personas físicas en condiciones de pobreza, en actividades económicas como agricultura, industria, comercio (de bienes y de servicios), turismo, artesanía. En años 2000-2001 se incluyeron por disposición de la Presidencia de la República a grupos de pequeños agricultores, bananeros y productores de palmito, afectados por la crisis suscitada en sus cultivos.</p> <p>Actividades: a) Financiamiento, capacitación y apoyo técnico necesarios para iniciar montar y desarrollar actividades productivas, familiares o personales de carácter microempresarial</p> <p>b) Traslado de recursos a Fondos Locales de Solidaridad para ofrecer a los beneficiarios en calidad de préstamos blandos o de subsidios, para actividades productivas, entre ellos:</p> <p>*Fondo de Integración y Desarrollo (FID). Desde 1998, el FID ha otorgado 980 créditos con fondos del IMAS, por un monto total de ₡ 295.000.000; beneficiando a 1.255 personas con financiamiento o capacitación.</p> <p>*FUNDECOCA. A partir del 2001, el IMAS ha orientado recursos para impulsar el desarrollo productivo de 12 comunidades de la zona norte del país. Se han otorgado 122 créditos que suman un monto de ₡ 21.149.100.</p> <p>*FUNDECOOPERACIÓN. Se orienta al financiamiento de actividades productivas, en zonas costeras y dentro de una perspectiva ambiental y de armonía con la naturaleza. Es dirigido a grupos de mujeres en situación de pobreza. En el 2001, este proyecto financió 42 actividades productivas, por un monto total de ₡ 95.000.000; lo que benefició a 438 mujeres.</p>	8.284 familias
Subsidio temporal para desempleados	<p>Objetivo: Incorporación de la población desempleada en la construcción de proyectos comunales o sociales, desarrollados por una organización de base; de forma tal que el beneficio se constituye, a la vez, en un medio de subsistencia, una posibilidad de contribuir en el desarrollo de una obra comunal y un espacio de capacitación.</p> <p>Actividades: apoyo económico temporal a jefes de familia que, por razones involuntarias, han quedado desempleados o que aún no han conseguido su primer empleo.</p>	9.683 personas
Oportunidades de capacitación	<p>Objetivo: Promover el desarrollo de habilidades, destrezas y actitudes en aspectos relacionados con el desarrollo humano, formación para la vida, orientación vocacional y laboral, que permita a los beneficiarios mejorar su calidad de vida.</p> <p>Actividades</p> <p>a) Financiamiento de capacitación específica a micro-productores autogestionarios financiados o no por la Institución</p> <p>b) Financiamiento de preparación para la inserción en procesos de producción en condición de personas asalariadas, mediante el Proyecto Aprender-Haciendo, que busca unir el aprendizaje con la práctica.</p> <p>c) Aporte económico para promover y financiar acciones de formación y capacitación tanto individual como grupal, mediante un incentivo económico promocional, orientado a satisfacer la demanda de formación y de capacitación existente.</p>	3.231 personas

- 1/ Incluye Hogares medio tiempo, Centros de desarrollo infantil y atención por otros servicios existentes de atención a la niñez que funcionaron en alguna parte del período
- 2/ Se refiere a actividades no permanentes como talleres de mediación y campamentos con jóvenes y niños o niñas.
- 3/ Incluye el proyecto Brazos Mente, ejecutado durante el año 1998.

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria Institucional del IMAS 1998-2002 (sus anexos en especial) y entrevistas a funcionarios del Área de Planificación del IMAS.

Bibliografía

- Altmann Borbón, Josette (1998), *Comunidades que forjan su destino: la experiencia con el Programa 16 Comunidades Prioritarias*, IICA, San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (2002), Acta de la Sesión Ordinaria N°33, Expediente N°14.854, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2002), *Costa Rica: La pobreza y el gasto social*, Informe No.24300-CR, 2 volúmenes, Banco Mundial, Washington.
- CEPAL (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- ___ (1998), *Panorama Social de América Latina 1997* (LC/G.2050—P), Santiago de Chile.
- ___ (1999), *Panorama Social de América Latina 1998* (LC/G.2050—P), Santiago de Chile.
- ___ (2000a), *Panorama Social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile.
- ___ (2000b), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (LC.G.2096), presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo.
- ___ (2000c), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071-SES.28/3), documento presentado al XXVIII Período de Sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, México.
- Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez (1995), *La pobreza en Costa Rica. Concepto-medición-evolución*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Consejo del Sector Social (1996), *Plan nacional de combate a la pobreza*, Master Litho S.A., San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2002), *Informe sobre deficiencias en la gestión financiera de la Dirección del Triángulo de Solidaridad*, San José, Costa Rica.
- ___ (2003a), *Memoria anual 2002*, San José, Costa Rica.

- ___ (2003b), *Revisión de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2002 del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, San José, Costa Rica.
- ___ (2001), *Informe sobre deficiencias en la distribución, control y evaluación de programas financiados con recursos de FODESAF*, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, San José, Costa Rica.
- Dirección Triángulo de Solidaridad (2000), *Triángulo de Solidaridad: Marco referencial*, Colección sobre Participación Ciudadana No.1 (mimeo), San José, Costa Rica.
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)(1995), *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1994*, San José, Costa Rica.
- ___ (1996), *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1995*, San José, C.R.
- ___ (1997), *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1996*, Tomo I, San José, C.R.
- ___ (1998), *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1997*, San José, C.R.
- ___ (2000), *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1999*, Tomo I, San José, C.R.
- ___ (2001), *Liquidación de ejecución presupuestaria y programática del año 2000*, Tomo I, San José, C.R.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina" en *Revista de la CEPAL* No.58, pp.9-22, Santiago de Chile.
- ___ (2002a), "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe", en *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, pp.63-104, Carlos Sojo (Editor), FLACSO y Banco Mundial, San José, Costa Rica.
- ___ (2002b), *Políticas sociales y equidad*, Conferencia dictada en la Fundación Luis Eduardo Magallanes, Salvador Bahía, Brasil, septiembre.
- Garnier, Leonardo y otros (1997), "Cuando el desarrollo social se hace posible en un país pobre. El caso de Costa Rica", en *Revista Economía y Sociedad* No.5, pp.49-81, Escuela de Economía, Universidad Nacional, septiembre-diciembre.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2003), *Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas 2002-2006*, versión digital, San José, Costa Rica.
- ___ (2002), *Memoria Institucional 1998-2002*, San José, Costa Rica.
- Mac Donald, Charles y Joseph Morris (2001), *Costa Rica: Evaluación del Triángulo de Solidaridad y síntesis de otros programas de participación comunitaria*, Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (resumen ejecutivo).
- Méndez, Floribel y Juan Diego Trejos (2002), *Costa Rica: Mapa de carencias críticas para el año 2000*, Instituto Nacional de Estadística y Censos e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, ponencia preparada para el Simposio sobre los censos del 2000, documento mimeografiado, San José, Costa Rica.
- Ministerio de la Presidencia (1994), Decreto Ejecutivo No.23311, Diario Oficial *La Gaceta* No.89, San José, Costa Rica..
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (1994), *Plan Nacional de Desarrollo*, Francisco J. Orlich, 1994-1998, San José, Costa Rica.
- ___ (1998), *Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen*, San José, Costa Rica.
- ___ (1999a), "Plan de solidaridad", en *Plan nacional de desarrollo humano*.
- ___ (1999b), *Plan nacional de desarrollo humano, soluciones siglo XXI 1998-2002* (versión digital), San José, Costa Rica.
- ___ (2002), *Plan Nacional de Desarrollo*, "Victor Manuel Sanabria 2002-2006" (versión digital), San José, Costa Rica.
- Periódico La Nación (2003a), "Ataque a la pobreza apenas arranca", edición del 20 de enero, pp. 4 y 5A, San José, Costa Rica..
- ___ (2003b), "Débil plan contra la pobreza", p.5A, edición del 8 de febrero, San José, Costa Rica.
- Presidencia de la República (1996), *Logros del sector social*, San José, Costa Rica.
- ___ (1998a), Decreto Ejecutivo 27558, Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, *Diario Oficial La Gaceta* No.72, San José, Costa Rica.
- ___ (1998b), Decreto Ejecutivo No 27076, Creación de la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, *Diario Oficial La Gaceta* No.86, San José, Costa Rica.
- ___ (1998c), Decreto Ejecutivo No.27842, Creación de la Dirección del Triángulo de Solidaridad, *Diario Oficial La Gaceta* No.92, San José, Costa Rica.

- ____ (2000), Decreto Ejecutivo No.28604, Modificaciones al Decreto 27842, *Diario Oficial La Gaceta No.108*, San José, Costa Rica.
- ____ (2002), Decreto Ejecutivo No. 30493, Conformación del Área Social del Gobierno, *Diario Oficial La Gaceta No.120*, San José, Costa Rica.
- Primera Vicepresidencia de la República (2000), *Triángulo de Solidaridad: Estrategia de desarrollo local y participación ciudadana (Rendimiento de cuentas)*(mimeo), 8 págs, San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación (1994-2002), Informes sobre el Estado de la Nación, en *Desarrollo humano sostenible*, Proyecto Estado de la Nación, Informes I al VIII, San José, Costa Rica.
- Ruiz, Rosemarie (1998), *Desarrollo humano y local en la superación de la pobreza en Costa Rica. Un modelo alternativo*, 222 págs., IMAS, San José, costa Rica.
- Sauma, Pablo (2002), "Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social", ponencia para el *Octavo Informe sobre el Estado de la Nación, en desarrollo humano sostenible*, tomada del sitio web del Proyecto Estado de la Nación: <http://www.estadonacion.or.cr>
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (1999), "Costa Rica", en Ganuza, Enrique, Arturo León y Pablo Sauma (Editores), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe. Análisis desde la perspectiva 20/20*, pp.335-398, PNUD, CEPAL y UNICEF, Santiago de Chile..
- Segunda Vicepresidencia de la República (1998), *Costa Rica: un país integrado cada día más por las oportunidades*, documento presentado en el acto de rendición de cuentas final del sector social durante la Administración Figueres Olsen, San José, Costa Rica, 30 de abril.
- Seligson, Mitchell, Juliana Martínez y Juan Diego Trejos (1996), "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas", en *Serie Divulgación Económica, No.51*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, San José.
- Sojo, Carlos (1997), *Los de en medio. La nueva pobreza en Costa Rica*, Sede de FLACSO en San José, Costa Rica.
- Trejos, Juan Diego (2002), *Las necesidades básicas insatisfechas en Costa Rica durante los años noventa*, documento mimeografiado, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José.
- ____ (2000), "Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa", en *Serie Divulgación Económica, No.32*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José.
- ____ (1999), "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica", en *Serie Reformas Económicas No. 37*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Universidad de Costa Rica (2002), *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza: una propuesta al país para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa*, Rectoría Universidad de Costa Rica, San José.



Serie políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etcheagaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)

- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)

- 48 Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 63 Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 68 Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 69 José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
- 70 Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
- 71 Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 72 Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

- 73 José Luis Sáez, "Economía y democracia. Los casos de Chile y México", (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. **www**
- 74 Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), "Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos", Volúmen I. LC/L.XX-P), Número de venta: S.03.II.G.XX, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. **www**
Volúmen II. LC/L.XX-P), Número de venta: S.03.II.G.XX, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. **www**
- 75 Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, "Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile". Extracto del informe final CEPAL, CONACE", (LC/L.XX-P), Número de venta: S.03.II.G.XX, (US\$ 10.00), octubre de 2003. **www**
- 76 Sary Montero y Manuel Barahona, "La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad - Financiamiento - Políticas - Programas" (LC/L.XX-P), Número de venta: S.03.II.G.XX (US\$ 10.00), octubre de 2003. **www**

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

www: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: