



**DÉCIMO INFORME SOBRE EL
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE**

Informe final

**Programas gubernamentales ante la pobreza: alcances y
limitaciones en la última década**

*Investigador:
Carlos Castro Valverde*



INTRODUCCIÓN	2
A. LOS CAMBIOS EN EL PERFIL POBREZA (1990 – 2003).....	3
B. EL FODESAF Y LOS PROGRAMAS ANTE LA POBREZA.....	12
C. LOS PLANES GUBERNAMENTALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	22
C.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	22
C.2 LOS PLANES NACIONALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1944 – 2004).....	23
C.2.1 Principales características, lineamientos y objetivos de los planes:.....	23
C.2.2 Organización institucional y evaluación	30
CONCLUSIONES	34
BIBLIOGRAFÍA	38
ANEXO.....	42

Nota: Las cifras de la ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

El presente documento se analizan tres temáticas estrechamente vinculadas: los cambios en perfil sociodemográfico y laboral de la población pobre o vulnerable ante la pobreza, la situación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) a partir de los años noventa y los programas o planes gubernamentales para la superación de la pobreza en el último decenio.

El primer tema, perfil de la pobreza, se basa en datos provenientes de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que realiza de manera anual el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Los datos fueron procesados por el equipo técnico del Programa Estado de la Nación a partir del archivo primario de la Encuesta con base en matrices solicitadas por el autor de la ponencia. Se hizo una comparación para los años 1990 y 2003, excepto en algunos casos en que no fue posible por cambios en las variables incluidas en la Encuesta.

El capítulo sobre FODESAF se basó en investigaciones previas sobre el tema y en datos estadísticos sobre la evolución de los recursos del fondo a partir de 1990. Es un tema muy complejo dada la gran diversidad de programas que se financian con recursos del FODESAF, de manera que aquí hacemos un trazado básico de los principales problemas del fondo en el contexto reciente.

Los planes de combate o para la superación de la pobreza son el tercer tema de la ponencia. Las fuentes utilizadas son principalmente documentos publicados por los respectivos gobiernos, lo cual no deja de ser una limitación pues hasta el momento no han existido evaluaciones externas a profundidad sobre el desempeño e impacto de los planes. El Estado costarricense se enfrenta a limitaciones de recursos para evaluar los resultados de las políticas y acciones gubernamentales, pese a que se ha acumulado experiencia en el seguimiento de metas cuantitativas por medio del sistema de evaluación del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

El autor agradece la colaboración brindada por el equipo técnico del Programa Estado de la Nación en el procesamiento de datos de la Encuesta de Hogares y la compilación de estadísticas y documentos sobre FODESAF y los planes de gobierno ante la pobreza. En esta diligente labor participaron Elisa Sánchez, Natalia Morales, Roslyn Jiménez y Leonardo Merino.

A. Los cambios en el perfil pobreza (1990 – 2003)

La comparación del perfil de los hogares y la población pobre entre 1990 y 2003 muestra cambios cuyas implicaciones lo más probable es que no hayan sido tomados en cuenta en el diseño de los programas sociales destinados a combatir, reducir o superar la pobreza.

Estos cambios, si bien en algunos casos son producto de tendencias demográficas de largo plazo, como la reducción del tamaño de los hogares, en otros evidencian insuficiencias y deterioros en el campo de la educación y la calidad del empleo.

El perfil sociodemográfico de los hogares pobres nos indica en primer lugar que si bien el número de miembros por hogar se reduce entre 1990 y 2003 de manera similar para los no pobres y la totalidad de los hogares pobres, de 4,1 a 3,7 miembros en los primeros y de 4,9 a 4,4 miembros en los segundos, es decir poco más de un 10% de disminución, no ocurre lo mismo con los hogares en pobreza extrema que más bien experimentaron un incremento de 4,7 a 4,9 miembros por hogar (cuadro 1).

El aumento de la jefatura femenina en los hogares pobres es otro fenómeno característico de este período. En el total de hogares pobres el porcentaje de hogares jefeados por mujeres pasó de un 20,9% en 1990 a un 32,5% en el 2003, mientras que en los hogares no pobres el aumento es menor, de un 17,5% a un 23,4% (cuadro 1).

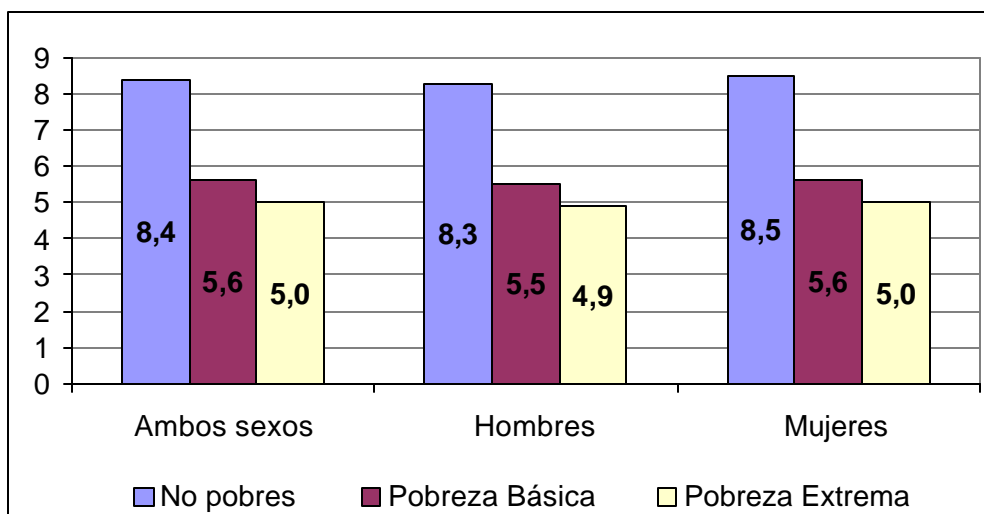
La fuerza de trabajo y, sobre todo, los ocupados por hogar, muestra una involución negativa, al comparar el 2003 con las cifras de 1990, para los hogares pobres, lo mismo que otros indicadores de empleo. Los ocupados por hogar se mantienen igual en los hogares no pobres, 1,6 en ambos años, no así en el total de hogares pobres, pues disminuye de 1,2 a 1,0, en pobreza total, de 1,3 a 1,1 en pobreza básica y de 1,0 a 0,8 en pobreza extrema. Las horas trabajadas por semana se mantienen casi iguales en los hogares no pobres, 46,3 horas en 1990 y 45,8 horas en 2003, mientras que para el total de los hogares pobres disminuye de 42,2 a 37,9 y para pobreza extrema baja de 36,8 a 32,3. La tasa de desempleo abierto es uno de los indicadores laborales que muestra una involución negativa más fuerte, pues mientras crece de 3,5 a 5,0 en los hogares no pobres, en los hogares pobres prácticamente se duplica al pasar de 8,8 a un 16,7 en los años 1990 y 2003. La tasa neta de participación también evidencia menores posibilidades de acceder al mercado laboral en los hogares pobres, pues disminuye en estos de 42,2 a 40,1, mientras que en los hogares no pobres más bien aumentó de 56,6 a 58,1 (cuadro 1).

Es decir, el acceso de los pobres al empleo y la calidad del mismo, medida en este último caso por indicadores muy generales como la tasa de desempleo abierto y las horas trabajadas por semana, evidencia un retroceso muy significativo si se compara la situación prevaleciente en 2003 respecto de lo que ocurría al inicio de la década de 1990.

Las características educativas de la población muestran algunos progresos, pero también las brechas existentes entre pobres y no pobres. Los años promedio de escolaridad de la población de 15 años y más en condiciones de pobreza, si bien mostraron un pequeño progreso de 5,1 a 5,4 años entre 1990 y 2003, todavía ubican a esta población con un nivel promedio inferior a la finalización de la enseñanza primaria (cuadro 2). La población no pobre se ubica en un nivel ligeramente superior, con 7,5 años en 1990 y 8,4 años en el 2003, es decir, que ni siquiera alcanza a cubrir el ciclo básico de la educación general básica de 9 años. Los años promedio por sexo muestran una situación equitativa entre hombres y mujeres en la población pobre y no pobre, mientras que las diferencias de género se relacionan sobre todo con menores oportunidades para las mujeres en el mercado laboral.

Gráfico 1

Costa Rica: Años promedio de escolaridad de la población de 15 años y más según nivel de pobreza. 2003



FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

La inasistencia a la educación muestra que es muy de los 7 a los 12 años, que es particularmente elevada de los 13 a los 17 años y que los progresos alcanzados son bastante magros en este último grupo que correspondería a la educación secundaria. En el grupo de edad de los 7 a los 12 años la inasistencia de los pobres disminuyó de 6,7% en 1990 a 2,2% en el 2003, de los pobres extremos bajó de 9,1% a 2,5%, mientras que para los no pobres bajó de 3,9% a 1,5% en los años citados (cuadro 2).

Los indicadores de no finalización de la educación primaria y secundaria muestra de manera más profunda la brecha existente entre pobres y no pobres, aunque se presentan algunos progresos en cuanto a la finalización de la educación primaria, no así de la secundaria. El porcentaje de población de 15 años y más con un nivel de instrucción formal inferior a primaria completa es de 24,1% para los no pobres, 44,1% para los pobres y 53,9% para los pobres extremos. Los progresos entre 1990 y 2003 son pequeños (gráfico 3) y son mayores en la población no pobre que en la población pobre.

La finalización de la educación secundaria muestra un progreso más pequeño, aún para la población no pobre. De esta manera el porcentaje de la población de 15 años y más con un nivel educativo inferior a secundaria completa bajó en los no pobres de un 72,7% a un 67,1%, mientras que para los pobres se presenta una situación de estancamiento (gráfico 3 y cuadro 2). En este caso, sin embargo, se corre el riesgo de caer en una interpretación tautológica pues una persona que finaliza la educación secundaria tiene una mayor probabilidad de ubicarse en un empleo que al menos le permite estar fuera de la línea de

pobreza, por lo cual no es de extrañar que el rasgo educativo más característico de los pobres sea precisamente que más del 90% no han finalizado la educación secundaria.

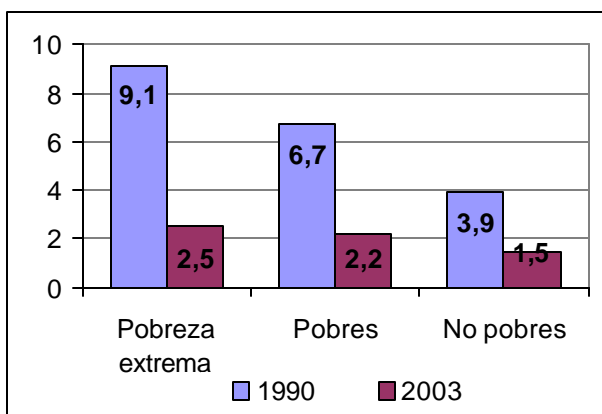
La brecha educativa es muy clara en los jefes de hogar de acuerdo al nivel de pobreza. Por una parte, los años de escolaridad promedio son muy bajos y prácticamente no muestran progresos para los jefes pobres, con 4,5 años en 1990 y 4,8 años en el 2003, mientras que para los jefes no pobres las cifras son 7,3 y 8,2 años en el período mencionado (cuadro 3). Las diferencias entre hombres y mujeres, al contrario de lo que ocurre con la población de 15 años y más, desfavorecen a estas últimas, con 4,9 años en la educación de los jefes hombres y 4,6 de las jefas mujeres, según los datos del año 2002. Se trata de un nivel educativo promedio por debajo de la educación primaria completa que requiere 6 años de estudio.

El porcentaje con un nivel educativo inferior a primaria completa es muy alto en los jefes pobres, sobre en las mujeres y en la pobreza extrema. Un 45,2% de los jefes hombres pobres sólo cuentan con primaria incompleta o ninguna instrucción, mientras que para las mujeres jefas de hogar pobres esta cifra es de un 52,4% en el año 2003 (cuadro 3). En general, las mujeres jefas de hogar tienen un nivel educativo menor que los jefes hombres pues esta condición se repite también en los hogares no pobres. La brecha entre jefes de hogar pobres y no pobres en general es muy amplia pues el porcentaje con una educación inferior a primaria completa es de 47,6% en los primeros y de un 20,3% en los segundos, es decir, más del doble.

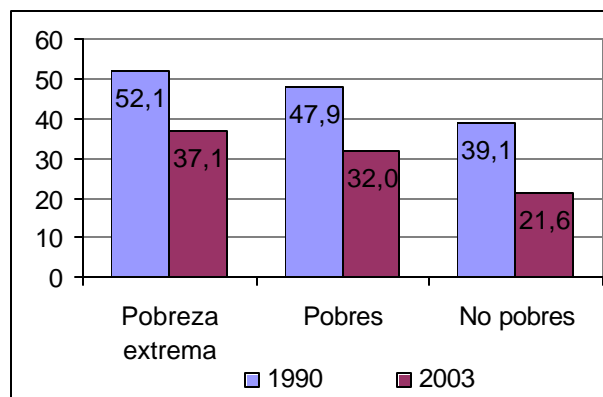
La distribución de la pobreza por grupos de edad del jefe del hogar evidencia una concentración significativa en el grupo de 65 años y más que representa el 21,6% del total de hogares pobres, mientras que en los no pobres este mismo grupo es apenas un 12,6% (cuadro 1-a, Anexo). Con anterioridad ya se ha señalado que la pobreza afecta en mayor medida a los niños y a los adultos mayores (Sauma, 2002, 12), pero en este caso, al tratarse de los jefes, obviamente es una situación que requiere de intervenciones complejas sobre los hogares pues por la edad de los mismos sus posibilidades de integración al mercado laboral son casi nulas. Y lo que esto indica es la insuficiente cobertura de los sistemas de pensiones en el país o la insuficiencia en términos de ingreso para salir de la pobreza de muchas de las pensiones, en particular del Régimen No Contributivo de la CCSS.

Gráfico 2

Costa Rica: Porcentaje de inasistencia a la educación formal por grupos de edad según nivel de pobreza. 1990 – 2003



Inasistencia de los 7 a los 12 años

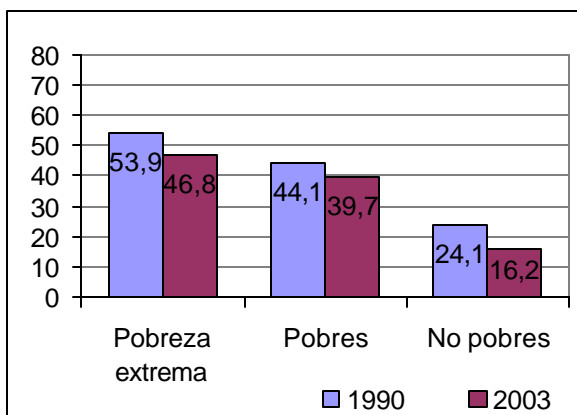


Inasistencia de los 13 a los 17 años

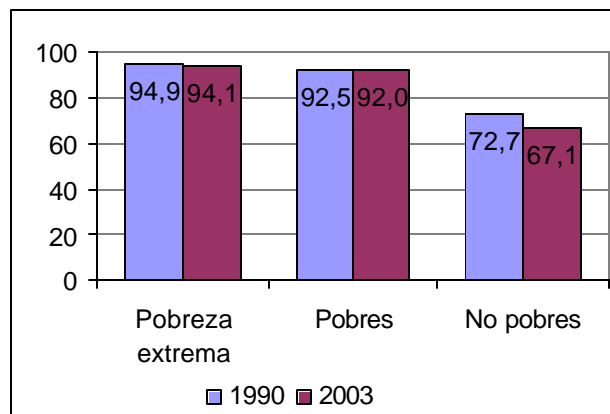
Fuente: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Gráfico 3

Costa Rica: Porcentaje de la población de 15 años y más con un nivel educativo inferior a primaria completa y secundaria completa según nivel de pobreza. 1990 – 2003



Inferior a primaria completa



Inferior a secundaria completa

Fuente: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Las características de la inserción laboral de las personas y los hogares de acuerdo al nivel de pobreza muestra características que diferencian a los hogares pobres y no pobres. La distribución de la población ocupada por grupo ocupacional evidencia para los hombres que la pobreza está concentrada principalmente en tres grandes grupos ocupacionales: las ocupaciones no calificadas de la agricultura con un 32,8% del total de pobres, las ocupaciones calificadas de la construcción, la industria y la conducción con un 20,6%, seguidas de lejos por las ocupaciones calificadas agropecuarias con un 14,5% (cuadro 4). En la pobreza extrema el papel de las ocupaciones agrícolas es aún mayor.

Las mujeres ocupadas pobres trabajan fundamentalmente en ventas ambulantes y servicios afines no calificados con un 25,1% del total, empleadas domésticas con un 23,0% y servicios a personas y venta en locales con un 23,4% (cuadro 4). En la condición de pobreza extrema el peso del empleo como empleadas domésticas y vendedoras ambulantes es aún mayor.

Si se consideran solamente los jefes o jefas del hogar el peso que ocupan estos grupos ocupacionales no calificados es mayor. Así, en el caso de los hombres jefes de hogar en pobreza extrema un 38,9% trabaja en ocupaciones no calificadas de la agricultura, mientras que para las mujeres jefas el trabajo doméstico remunerado tiene un peso similar con un 37,3% (cuadro 5).

Existe además una clara diferenciación por género en la variable condición de empleo de los jefes o jefas del hogar, pues si bien en el caso de los jefes hombres la pobreza está ligada principalmente al subempleo visible e invisible, en las mujeres es más significativo la condición de “inactivas” en el mercado laboral, con un 58,6% de las mujeres jefas de hogar en condiciones de pobreza (cuadro 6). Más que inactividad, si a esto se suma el trabajo de quienes están ocupadas en labores con un bajo nivel de calificación y remuneración, se trata de dificultades para acceder al mercado laboral.

La “inactividad” laboral de las mujeres¹ tiene ciertas especificidades que, sin embargo, no son exclusivas de la población pobre. El porcentaje de mujeres “inactivas” con deseos de trabajar es un 15,1% en la población pobre y un 16,8% en la población no pobre, mientras que para los hombres este porcentaje es menor con un 9,8% y 13,2% respectivamente (cuadro 3-a, Anexo). En el grupo de las mujeres pobres el porcentaje de inactivas que desempeñan actividades de autoconsumo en la población pobre es un 9,2%, cifra mayor que el 5,3% en la población no pobre, aunque similar al 9,1% de los hombres en condiciones de pobreza.

La vulnerabilidad ante la pobreza, definida como los hogares cuyo ingreso familiar superar la línea de pobreza pero es inferior a 1,4 veces la misma (según la metodología planteada por Sauma 2002 p. 9 y 2003 p. 13), nos permite visualizar un sector de la población que, si bien no son pobres, se ubican en algunas variables muy cerca de las características sociodemográficas, laborales y educativas de la población pobres, aunque en otras presentan ciertas ventajas que las ubican fuera de la línea de la pobreza.

En promedio de miembros por hogar en los hogares vulnerables es de 4,4 personas en el 2003, muy cerca del 4,5 de los hogares pobres y por encima del 3,5 personas de los hogares con un ingreso superior a dos líneas de pobreza. La fuerza de trabajo por hogar y los ocupados por hogar de los hogares vulnerables se ubican en un punto intermedio, mientras que la característica que más los aleja de los hogares pobres es el porcentaje de jefatura femenina, pues representa un 25,6% de los hogares vulnerables, muy por debajo del 32,5% de los hogares pobres y cercano al 24,8% de los hogares que se ubican de 1,4 líneas de pobreza a menos de 2 líneas de pobreza y al 22,5% de hogares con 2 o más líneas de pobreza de ingreso (cuadro 7).

La tasa de desempleo experimentó un fuerte incremento si se comparan las cifras de 1990 y 2003, sobre todo en los hogares vulnerables y los hogares pobres. En los primeros pasó de un 6,7 a un 10,5 y en los segundos de un 8,8 a un 16,7. También este indicador marca una brecha con los hogares de mayores ingresos (dos o más líneas de pobreza) en los cuales la tasa pasó de 2,2 en 1990 a 3,2 en el 2003 (cuadro 7).

Las características educativas de la población vulnerable se ubican muy cerca de la población en condiciones de pobreza. Los años promedio en la educación de la población de 15 años y más es de 6,4 en la población vulnerable, mayor que el 5,4 de la población pobre, pero mucho menor que la población ubicada a partir de dos líneas de pobreza con 9,3 años (cuadro 8).

La inasistencia a la educación de los 13 a los 17 años muestra una disminución para todos los grupos considerados entre 1990 y 2003. En la población vulnerable disminuyó de 43,3% a un 29,5%, aunque esta cifra es considerablemente mayor que el 18,2% de la población con un ingreso de dos o más líneas de pobreza (cuadro 8). El porcentaje de población con un nivel educativo inferior a primaria completa se ubica en un punto intermedio y el progreso experimentado entre 1990 y 2003 por la población vulnerable es muy limitado, pues dicho nivel educativo se redujo de 30,4% a 27,9%, mientras que el progreso fue más rápido para el grupo ubicado de 1,4 a menos de 2 líneas de pobreza, un 30,0% en el primero año y un 23,4% en el segundo (cuadro 8).

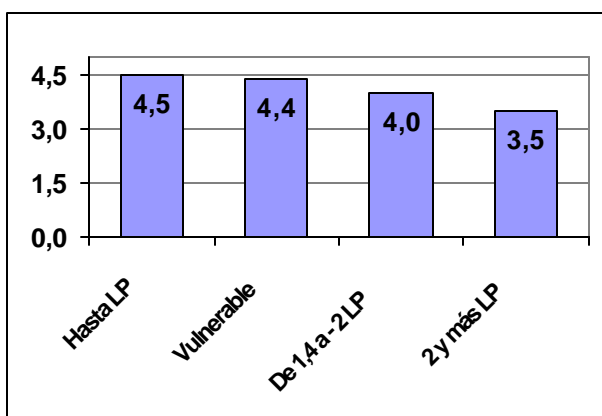
En la educación secundaria es donde parece haber un importante estancamiento para todos los grupos ubicados por debajo de las dos líneas de pobreza. En el caso de los hogares vulnerables el porcentaje personas de 15 años y más con un nivel inferior a secundaria completa casi no registró progresos, pues pasó de un 88,2% en 1990 a un 86,4% en el 2003 (cuadro 8). Si bien esto puede parecer contradictorio con el progreso en la cobertura educativa de los 13 a los 17 años, no lo es, pues se trata de un proceso reciente y también de una consecuencia de la caída en la cobertura de la educación secundaria en el período posterior a la crisis de comienzos de los años ochenta².

El análisis de la dinámica de la pobreza (Slon y Zúñiga, 2004) permite visualizar los procesos de salida e ingreso a la pobreza a lo largo del tiempo. De acuerdo a este trabajo en un período de tres años un 63% nunca ingresaron a la pobreza, un 18% fueron pobres sólo durante un año, un 10% durante dos años y un 9% durante los tres años (recuadro 1). Este último grupo corresponde a los pobres crónicos.

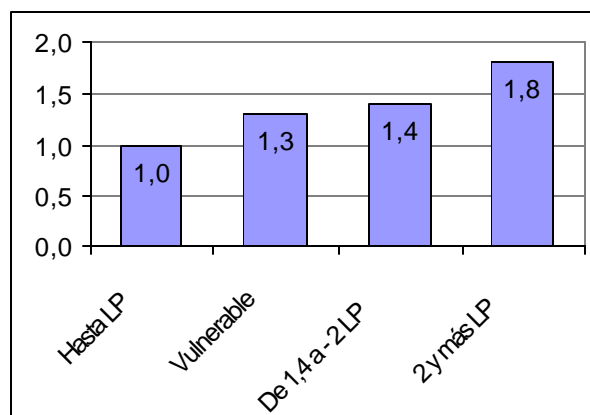
Gráfico 4

Costa Rica: Características de los hogares vulnerables a la pobreza ^{a/} según líneas de pobreza. 2003

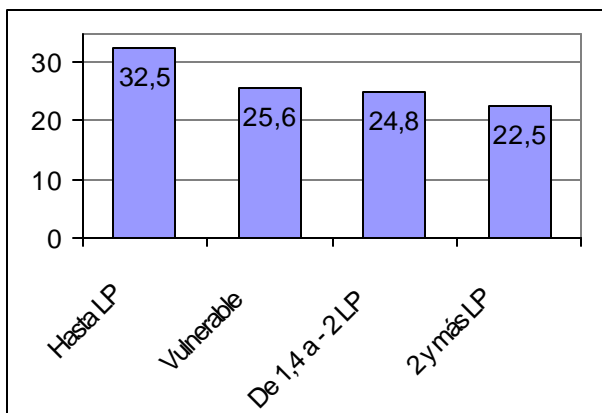
Miembros por hogar



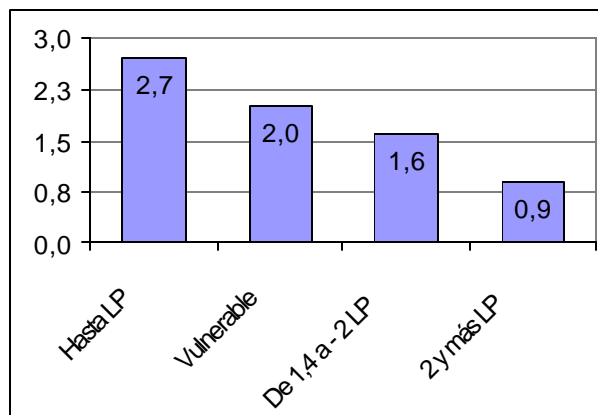
Ocupados por hogar



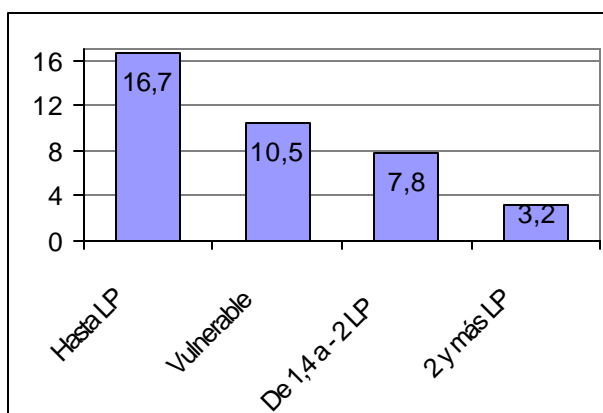
Porcentaje de hogares con jefatura femenina



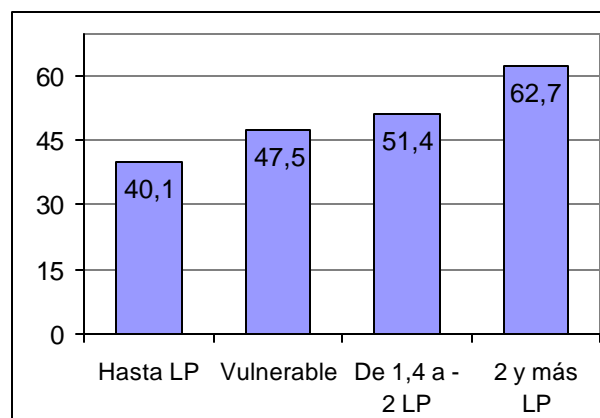
Relación de dependencia económica



Tasa de desempleo abierto



Tasa neta de participación



a/ Se toma como vulnerables a los hogares cuyo ingreso familiar per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma, según lo planteado por Sauma (2002 p. 9 y 2003 p. 13).

b/ LP: línea de pobreza.

Fuente: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Recuadro 1

Dinámica de la pobreza en Costa Rica (2000 – 2002)

En una tesis de Licenciatura en Economía presentada por los estudiantes Pablo Slon Montero y Edwin Zúñiga Rojas se analizó la magnitud de movimientos de hogares de pobres a no-pobres y de no-pobres a pobres, así como las principales características de los hogares que experimentan estas transiciones. Este tipo de estudios se ubican en lo que se conoce como *dinámica de la pobreza*. La investigación se basó en la construcción de un archivo de panel a partir de las viviendas visitadas durante tres años consecutivos (2000, 2001 y 2002^{a/}) en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que realiza el INEC.

Los resultados permitieron determinar que una cantidad importante de hogares salen de la pobreza cada año, y que otro grupo también considerable ingresa a la pobreza cada año.

De los hogares pobres en el año 2000, el 43% resultó no pobre en el año 2001, mientras que el 57% permaneció pobre en este año. Para la transición siguiente (2001-2002), un 40% de los hogares pobres sale de la pobreza y un 60% permanece en ella. Estos porcentajes pueden interpretarse como las probabilidades de salir de la pobreza y de permanecer en ella.

Por otro lado, se observó que del total de hogares no pobres un 88% permanece no pobre de un año al siguiente, mientras que el 12% cae a la pobreza, tanto al considerar la transición 2000-2001 como al considerar la transición 2001-2002. Estos porcentajes pueden interpretarse como las probabilidades de caer a la pobreza y de permanecer no-pobre dado que el hogar se observa no-pobre en un año dado.

Al considerar las transiciones entre estados de pobreza en un período compuesto de varios años sucesivos, los hogares bajo análisis pueden ser clasificados según el número de ocasiones o momentos en que fue observado pobre. Los resultados son los siguientes:

Total de hogares	100%
Nunca pobres	63%

Pobres ocasionales (1 período)	18%
Pobres recurrentes (2 períodos)	10%
Pobres crónicos	9%

En el período analizado un 37% de los hogares (18% + 10% + 9%) experimentó pobreza por lo menos una vez. Esto implica que al considerar el período en su conjunto y no los años individuales, un 37% de los hogares han experimentado la pobreza en algún momento. Esto podría explicar la percepción que existe en la población costarricense de que la pobreza es mayor que el 20% captado de manera anual.

Además, un 9% de los hogares se observó pobre durante los 3 años consecutivos. Estos son los hogares **pobres crónicos**. El 61% de estos hogares habita en las zonas rurales y se concentran más en las regiones Brunca y Huetar Norte y menos en la región Central. En un 91% de estos hogares el jefe no tiene más educación que la primaria. “En cada año del panel, en algo más de un 40% de los hogares crónicamente pobres el jefe resulta inactivo. Dentro de estos casos, una proporción considerablemente alta (que oscila entre un 30% y un 46%) corresponde a personas mayores de 65 años que no reportan ser pensionadas ni rentistas, ni dedicarse a oficios domésticos ni padecer de una discapacidad permanente. (...) Estos hogares están jefeados por una mujer divorciada, separada, viuda o soltera entre un 44 y un 47 por ciento de los casos” (Slon y Zúñiga, 2004, 228-229). Además, al considerar los hogares pobres crónicos en los que el jefe tiene empleo, se observó que en su mayoría participan en la actividad agrícola o la ganadería como trabajadores por cuenta propia o empleados de empresa privada.

Se estudiaron también las características que diferencian a los hogares que pasan de una condición a otra (pobre a no-pobre y viceversa) de los que permanecen en una misma condición. Al respecto se determinó, entre otros resultados, que las probabilidades de salir de la pobreza son más altas, y las de caer en la pobreza son más bajas, para hogares que habitan en las zonas urbanas y en la región central del país, así como para hogares en los que el jefe del hogar tiene mayores niveles de educación, consigue o al menos conserva un trabajo y se dedica a una actividad diferente a la agricultura.

Una de las recomendaciones del estudio sugiere que las políticas de combate a la pobreza se enfoquen no solo hacia la condición de los hogares pobres, sino también a las de los hogares no-pobres, en especial al sector más vulnerable de estos, dado el flujo observado de no-pobres hacia la condición de pobres.

a/ La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples se renueva cada año en un 25% de la muestra aproximadamente.

FUENTE: Slon y Zúñiga, 2004 (resumen preparado por los autores).

B. El FODESAF y los programas ante la pobreza

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) representa el mecanismo fundamental del Estado costarricense para financiar los programas sociales dirigidos a la población en condiciones de pobreza. El FODESAF fue creado mediante la Ley No. 5662 que rige a partir del 28 de diciembre de 1974 y establece como beneficiarios a “los costarricenses de escasos recursos económicos” (artículo 2). Para el financiamiento del fondo se le asignó un 37,5% del impuesto de ventas, que a su vez se aumentó de un 5% a un 8%,³ y se creó un impuesto de un 5% sobre las planillas que los patronos pagan mensualmente a sus trabajadores (Montiel, 2001, 3). Este último aspecto requirió de un

proceso de negociación con las organizaciones empresariales, por lo cual se introdujo una gradualidad en la aplicación del tributo, comenzando con un 3% en 1976 y un aumento anual del 1% hasta llegar al 5% (Trejos, et al, 1996, 78).

El FODESAF antecede en más de una década a los fondos de inversión social (FIS) que surgieron en América Latina para atemperar las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural. Sin embargo se diferencia de estos por cuatro características: a) “tiene carácter permanente y enfatiza el financiamiento de programas que apoyan la formación de los recursos humanos en su etapa inicial”, lo cual permite complementar los programas selectivos con los universales; b) se financia con recursos públicos adicionales, relativamente estables y que no compiten con los recursos disponibles para los programas universales; c) canaliza los recursos hacia las instituciones estatales para apoyar programas selectivos existentes o para financiar nuevos programas; d) no se administra al margen de la normativa que regula la administración pública (Trejos, et al, 1996, 80-81).

La ley de creación del FODESAF constituye a su vez la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) como una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A la DESAF corresponde, según el reglamento a la Ley 5662, entre otras funciones “...planificar estratégicamente el impacto social de tales recursos, analizar el funcionamiento y ejecución de los programas, evaluar el impacto socioeconómico y realizar auditorías externas a dichos programas” (CGR, 2001, 2).

Los principales programas financiados por el FODESAF en el presente y su peso relativo en los recursos girados para el período 2001-2003 son los siguientes: los subsidios para el bono de vivienda girados al BANVHI con un 33,9%, las pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS con un 22,1%, los comedores escolares del MEP con un 14,8%, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) con un 6,4%, los programas de nutrición del Ministerio de Salud con un 6,3% y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con un 7,0% (cuadro 10).

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

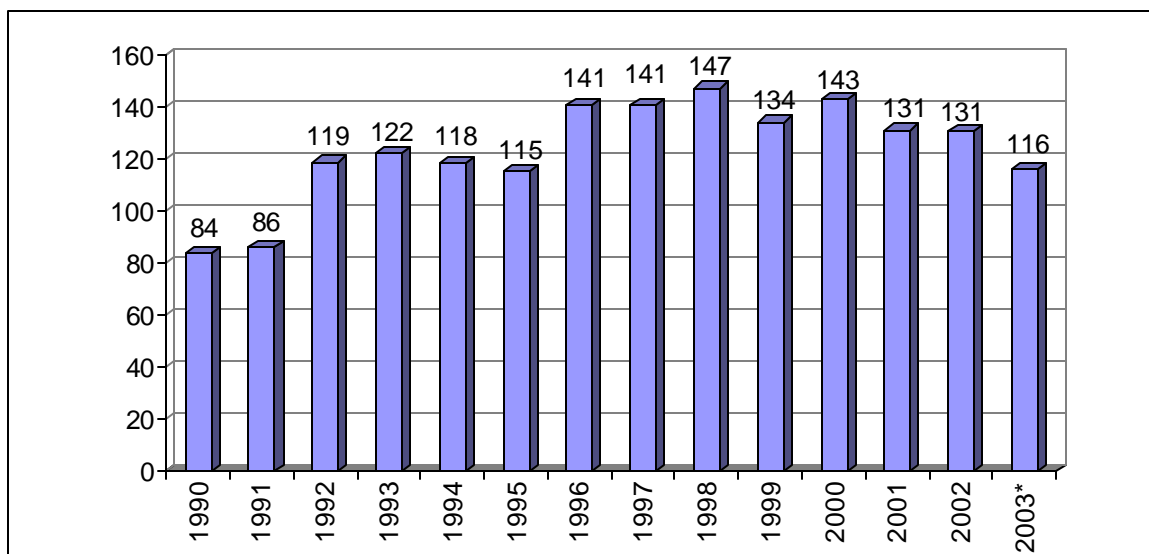
a) El carácter procíclico del esquema de financiamiento del FODESAF, que depende de impuestos cuya recaudación se reduce en procesos de crisis y recesión económica, cuando precisamente aumenta la pobreza. Por ejemplo, el fondo sufre fuertes reducciones a comienzos de los años ochenta como resultado de una severa crisis económica y entre 1990 y 1991 como producto de un programa de ajuste fiscal (Trejos, et al, 1996, 82).

Sin embargo, además del ciclo económico, subsisten otros problemas en el financiamiento de los programas del FODESAF relacionados con los recurrentes déficits fiscales del Estado y decisiones de tipo político, de manera que la evolución real de los recursos asignados parecen obedecer también a un ciclo político, que a su vez se relaciona con el uso

político electoral de los programas con un rédito político más inmediato como son los subsidios monetarios o bonos. Si bien en 1992 y 1993 hay un aumento significativo en términos reales del fondo, disminuye ligeramente en 1994 y 1995, aumenta de nuevo en 1996, disminuye en 1999, aumenta al año siguiente y decrece de nuevo en los años 2002 y 2003 (gráficos 4 y 5).

GRAFICO 5

Costa Rica: Recursos girados al FODESAF por año en millones de colones constantes de 1991^{a/}

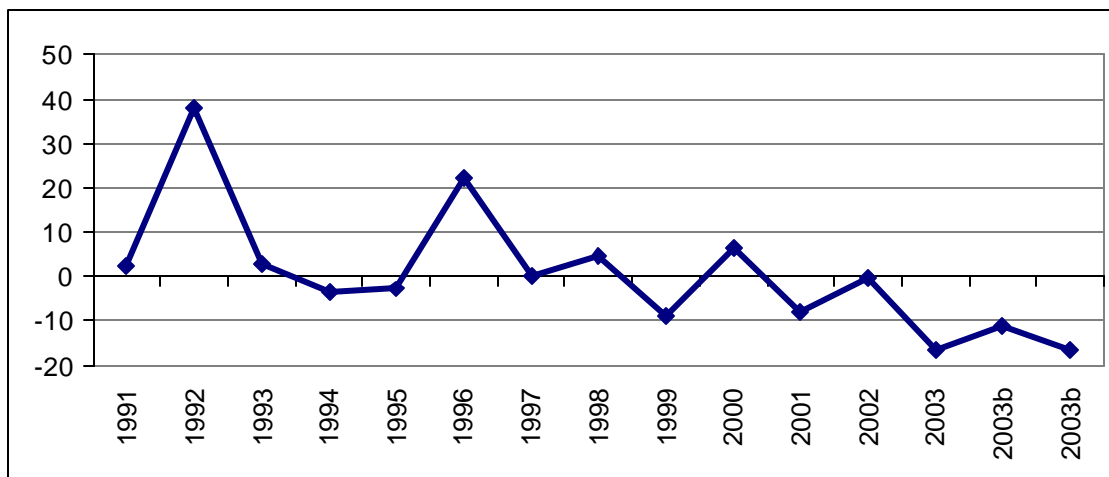


a/ Las cifras del año 2003 son de 108,8 millones de colones si se excluyen 5.800 millones de colones corrientes de la planilla de varios programas que a partir del 2003 asumió el Gobierno Central. Se incluyeron para no inducir un sesgo en la interpretación de los datos.

Fuente: Con base en cifras FODESAF

Gráfico 6

Costa Rica: Tasa de variación anual real recursos girados FODESAF



a/ Las cifras del año 2003 son menores si se excluyen o no 5.800 millones de colones corrientes de la planilla de varios programas que a partir del 2003 asumió el Gobierno Central. La tasa de 2003-a incluyen estos recursos y 2003-b no los incorpora.

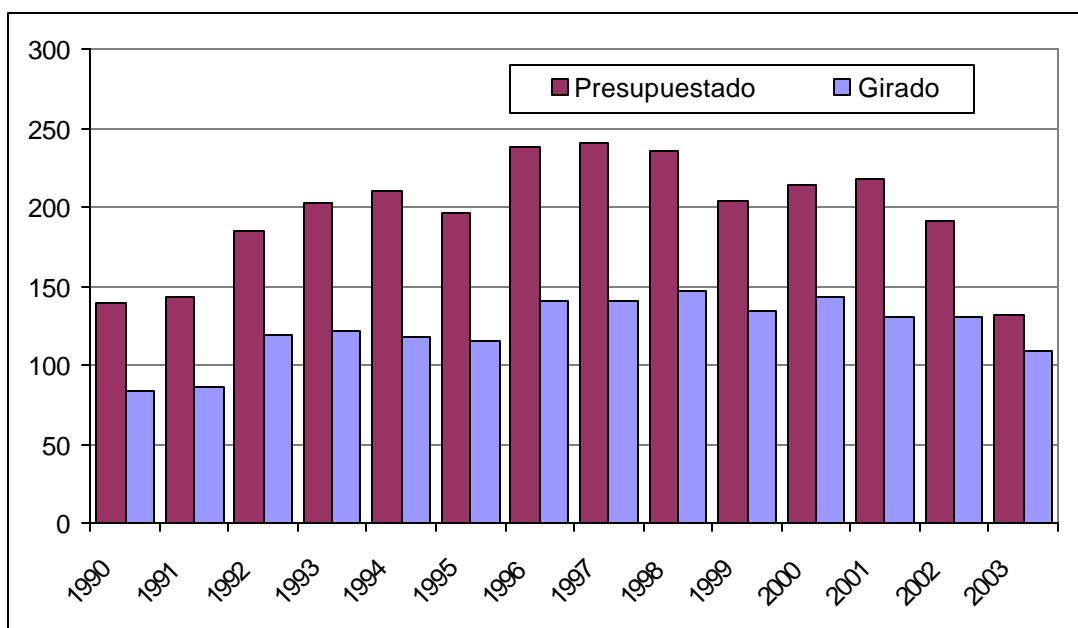
Fuente: Con base en cifras DESAF.

b) La deuda del Ministerio de Hacienda que asigna de manera parcial al FODESAF los recursos correspondientes al 20% del impuesto de ventas según establece la ley respectiva. En el año 2003 el monto recaudado fue de 65.043 millones de colones, de lo cual se giró menos de la sexta parte, 10.845 millones, con una deuda de 54.198 millones (cuadro 10) lo cual representa un 72% del total de recursos efectivamente girados (74.623 millones, cuadro 4-a, anexo). La deuda se paga mediante bonos que vencen cada seis meses y no generan intereses. El monto total dejado de percibir por FODESAF es de 228.691 millones de colones y el saldo actual de los bonos mencionados es de 8.958 millones de colones. La deuda acumulada representa en el año 2003 tres presupuestos anuales del FODESAF.

Esta situación genera una diferencia importante entre el presupuesto asignado y el efectivamente girado. En el 2003 el primero monto fue de 90.299 millones de colones y el segundo de 74.623 millones, una diferencia de un 17,4%, cifra que ha oscilado en años anteriores en montos que van del 31% al 41% del fondo (cuadro 11).

Gráfico 7

Costa Rica: FODESAF, Recursos presupuestados y girados en millones de colones constantes de 1991 (años 1990 – 2003)



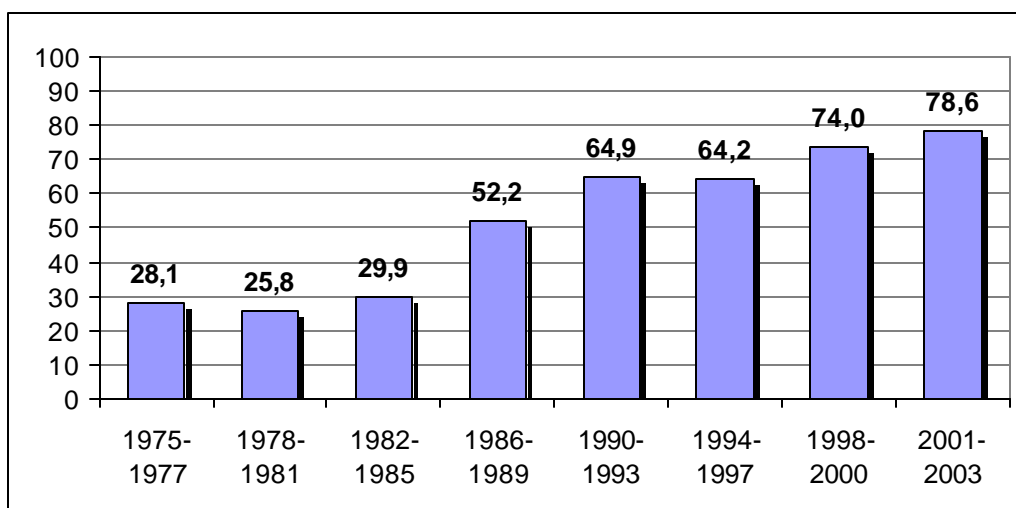
Fuente: Con base en cifras en DESAF

c) A lo largo del tiempo la flexibilidad del fondo se ha reducido como producto de la asignación de porcentajes de ley a diversos programas. Sin bien muchos de estos programas obedecen a una demanda social muy significativa y a necesidades básicas que en determinado momento adquirieron mayor protagonismo, como los programas de vivienda, es muy claro que esta situación reduce las posibilidades de modificar o desarrollar nuevos programas. Los montos fijos por ley hasta mediados de los años 80 se habían mantenido relativamente estables en alrededor de un 30% del fondo (gráfico 7) y se disparan a partir de 1986 con la creación del programa de subsidios de vivienda.

Los montos fijos establecidos por ley suman para el período 2001 – 2003 un 78,6% de los recursos del FODESAF. Si a esto se suma el financiamiento de otros programas por ley, pero sin establecer montos porcentuales fijos, el total es un 94,9%, lo cual deja un margen muy escaso para introducir cambios en el tipo de programas financiados por el FODESAF y la adopción de nuevos enfoques ante el fenómeno multidimensional de la pobreza.

Gráfico 8

Costa Rica: FODESAF, porcentaje de los recursos girados según disposiciones legales, en períodos (1975-2003)



Fuente: Montiel, 2001: 12 y actualización con cifras DESAF.

d) La selectividad de los programas y el cumplimiento del propósito inicial de la ley de creación del FODESAF se ven dificultados por las diversas leyes que han creado obligaciones adicionales. La ley 5562 tiene una ventaja importante en su definición de la población meta pues se refiere en su artículo 2 a “los costarricenses de escasos recursos económicos”, lo cual evita caer en una rígida focalización y atender grupos de población con necesidades básicas insatisfechas o en condiciones de vulnerabilidad ante la pobreza, pero no exclusivamente ubicados bajo la línea de pobreza. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad tres años antes que el FODESAF, si tiene un propósito claramente selectivo pues el artículo 2 de su ley de constitutiva define como fin principal de la institución “...resolver el problema la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin” (citado por Castro, 1999, 2).

Sin embargo, aún con estas acotaciones, la selectividad de los programas no es nada clara. Algunos de sus principales programas, de acuerdo al porcentaje de recursos que reciben, establecen una selectividad más amplia que la población de “escasos recursos”. Esto ocurre con el bono de vivienda que establece como beneficiarios a los hogares cuyo ingreso no supere en cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción⁴. En el caso de los comedores escolares, contemplados en la ley de creación del FODESAF, la selectividad no es nada clara pues no existen disposiciones de realizar una selección de beneficiarios o escuelas, sin embargo el MEP asigna una cuota diaria por estudiante que se diferencia de acuerdo a los cantones prioritarios de menor desarrollo social y cada centro educativo, ante la escasez de recursos, opta por realizar una selección

de beneficiarios (Montiel, 2001, 34). El régimen no contributivo de pensiones de la CCSS está contemplado por la ley de creación del FODESAF que establece como beneficiarios a los ciudadanos “en necesidad de amparo económico inmediato” que no hayan cotizado para los regímenes de pensiones contributivas existentes o no cumplan con el número de cuotas requerido (artículo 4 Ley 5562). Sin embargo existen deficiencias en el sistema de selección de los beneficiarios de las pensiones no contributivas y prácticas clientelistas que generan niveles importantes de filtración (Trejos, 2001, 51).

Al respecto Trejos (2001, 51) señala que ante la distribución de porcentajes por ley y la inflexibilidad que significa para el fondo “...no existe una respuesta única y que la gravedad del problema depende del tipo de programa financiado. Los programas promocionales que apoyan la creación de capital humano en los niños, atienden problemas estructurales y su financiamiento debe ser estable. Los que apoyan la capacidad de producción de los adultos tienen fuentes alternativas de financiamiento, los asistenciales implican en su mayoría compromisos de largo plazo y por ende financiamiento estable y los compensatorios requieren que se cuente con un margen de maniobra adecuado. Un Fondo prácticamente distribuido por leyes le imprime inflexibilidad pero le garantiza continuidad a las políticas y programas.” (Trejos, 2001, 51)

Más allá de los principales programas, existen además una gran cantidad de pequeños programas que han modificado la definición de la población meta de la ley de FODESAF más allá de los grupos de “escasos recursos económicos”, tales como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), al cual se le asigna un 0,5% del fondo en 1984 y un 2% en 1998, el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) con un 1% asignado a partir de 1998 y el Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario con un 5% desde el año 1998 durante un período de 10 años (Montiel, 2001, 9). Se trata de obligaciones asumidas por el Estado costarricense que sobrepasan los objetivos originales del FODESAF y que ante la dificultad para financiarlas por razones fiscales mediante el presupuesto del Gobierno Central se recurre al FODESAF como un recurso fácil de utilizar. La ampliación de los grupos meta del FODESAF puede observarse en recuadro 2.

Recuadro 2: FODESAF, cambios en la población meta de los programas financiados.

Institución-Programa	Población meta
Con % asignados por ley	
BANHVI - Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI)	Familias con ingreso mensual inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción. El reglamento a la ley 7052 permite extranjeros residentes.
CCSS - Régimen No Contributivo de Pensiones	Ciudadanos en necesidad de amparo económico que no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos (adultos mayores, viudas sin pensión, huérfanos y personas con parálisis cerebral profunda)
MEP - Comedores Escolares	Estudiantes de los centros educativos públicos

Institución-Programa	Población meta
PANI	Personas menores de edad y sus familias
CNP - Reconversión Productiva	Sector agropecuario
MEP - Fondo Nacional de Becas (FONABE)	Estudiantes costarricenses de bajos recursos económicos
INAMU	Mujeres
ICODER	Habitantes de La República
CCSS - Pacientes en fase terminal	Pacientes en fase terminal (expectativa de vida igual o inferior a seis meses)
MEP- Mantenim. y Equipam. Comedores Escolares y centros infantiles.	Estudiantes de los centros educativos de los cantones del país con mayor grado de pobreza
Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense y el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social	Estudiantes con residencia permanente en Puntarenas, de escasos recursos económicos, con conducta y rendimiento académico buenos; estudiantes de los 24 distritos con población más vulnerable o pobre de todo el país.
CCSS - Atención de Indigentes	Población indigente
CCSS - SIVM trabajadores independientes ingreso bajo convenio/ ley sin monto/ ley monto fijo	Trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al SIVM
M.Salud - Progrs. Nutrición (CEN-CINAI)	Niños de 0 a 7 años bajo la línea de pobreza y con factores de riesgo adicionales (problemas de desarrollo, problemas psicosociales, desnutrición) y mujeres embarazadas o en período de lactancia
M.Salud - Vigilancia de la Salud (Dengue y Malaria)	Habitantes de La República
IMAS	Población en condiciones de pobreza y pobreza extrema
IDA - Formación de Asentamientos Campesinos	Familias campesinas sin tierra
INCIENSA	Habitantes de La República
IAFA	Jóvenes y adolescentes y fármacodependientes
BANHVI - Reactivación FOSUVI	Familias con ingreso mensual inferior a cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción. El reglamento a la ley 7052 permite extranjeros residentes.
IDA - Dotación de Infraestructura Básica	Familias residentes en 230 asentamientos campesinos definidos como prioritarios por el IDA
IMAS - Triángulo de Solidaridad	Comunidades del país
MEP - Bono para la Educación	Estudiantes escolares en condición de pobreza
AyA - Suministro de Agua Potable a las Comunidades Rurales	Comunidades rurales que no cuentan con agua apta para el consumo humano o en cantidades suficientes
CONAPAM	Adultos mayores institucionalizados

Institución-Programa	Población meta
CNREE	Personas con discapacidad
MEP-MOPT- Construcción C.E.	Estudiantes de los centros educativos que asisten al comedor escolar
IDA - PROINDER	Familias residentes en 230 asentamientos campesinos prioritarios del IDA en condición de pobreza
MEP - Transporte estudiantes con discapacidad	Estudiantes con discapacidad en condición de pobreza residentes en zonas urbanas

FUENTE: Montiel, 2001, 32.

Una de las disposiciones legales que crea una situación peligrosa para el fondo es la Ley No. 7374 de aprobación de los contratos de préstamo entre el BID y el Gobierno de Costa Rica para la reforma del sector salud, pues establece que el costo de atención de la población indigente se cubrirá con partidas del FODESAF. El problema surge con el mecanismo de cálculo utilizado por la Dirección Actuarial de la CCSS pues se basan en estimaciones indirectas a partir de la Encuesta de Hogares y no en sus registros administrativos sobre la población no asegurada atendida en el seguro social, con lo cual estimaron para el año 2000 un total de 422.336 personas.⁵ Esto implicó en el año 2000 un cobro de 10.524 millones de colones que representan un 16% de los recursos del fondo, de lo cual la DESAF canceló 800 millones, un 1,2% de los recursos de FODESAF (Montiel, 2001, 20). Esto significa un cambio en el propósito del FODESAF pues en vez de financiar programas complementarios dirigidos a la población pobre, estaría financiando programas universales como es la atención en salud (Montiel, 2001, 23).

Con anterioridad a estas disposiciones, el artículo 2º de la Ley No. 5349 del 24 de setiembre de 1973 establece que la CCSS "... deberá prestar asistencia médico - hospitalaria a la población no asegurada incapaz de sufragar los gastos de sus servicios médicos...", para lo cual el Estado deberá crear los recursos necesarios a favor de dicha entidad. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 17898-S del 2 de diciembre de 1987 se reconoce el derecho de los "Asegurados por Cuenta del Estado"⁶ a recibir, en las instalaciones de la CCSS, todas las prestaciones que otorga el Régimen de Enfermedad y Maternidad excepto subsidios en dinero (CGR, 2002-c, 6).

La Contraloría General de la República (CGR) con fecha del 20 de diciembre de 2002 emitió un informe en el cual ordena a la Junta Directa de la CCSS establecer en las respectivas unidades administrativas "registros actualizados y consolidados que permitan identificar las personas" aseguradas por el Estado, así como los controles necesarios para que los beneficiarios de dicha condición demuestren su "situación socioeconómica" (CGR, 2002-c, 16). Igualmente plantea que la CCSS debe modificar los procedimientos de cálculo de la "población indigente" y que debe "...proponer una reforma integral de la normativa que regula los programas de Asegurados por el Estado y Atención de Indigentes, que la CCSS ha interpretado son un mismo programa y así lo ha aplicado en la práctica, de modo que se defina claramente la operación de un único programa, la forma en que se seleccionarán los beneficiarios y la manera en que se calculará el costo que debe cubrir el

FODESAF” (CGR, 2002-c, 16). Posteriormente en una carta del 3 de octubre de 2003, respondiendo a una solicitud de reconsideración de la CCSS de las disposiciones anteriores, reitera que esa institución “...sólo podrá cobrar al FODESAF por el aseguramiento de aquellas personas que han sido previamente calificadas y beneficiadas con dicho seguro” y no mediante una estimación indirecta (CGR, 2003, 6). Además reiteran que se mantienen las disposiciones citadas y que “...si bien es cierto la identificación y registro de las familias pobres con derecho al Seguro por el Estado, resulta difícil y requiere de un tiempo prudencial, se debe buscar el mecanismo para efectuar esa labor, pues en realidad resulta indispensable para calcular el monto que le corresponde pagar al FODESAF por tal aseguramiento, llevar un adecuado control de esa población y cumplir con lo establecido en la normativa jurídica vigente. En este sentido, deberá la CCSS negociar con las autoridades superiores de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el plazo para la identificación de los beneficiarios y la forma en que se determinará el monto que corresponda girar a ese Fondo, mientras no se cuente con esa información” (CGR, 2003, 6).

Citamos en extenso este caso, pues se trata de una confusión entre los propósitos de una política universal que corresponde a la universalización de los servicios de salud que data de los años setenta, y disposiciones posteriores que crean obligaciones al FODESAF que tiene fines selectivos dirigidos a la población en condiciones de pobreza.

e) Las deficiencias en los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas de FODESAF es un tema reiterativo. Desde 1994 MIDEPLAN viene trabajando en un Sistema Nacional de Evaluación, sin embargo se trata de indicadores de índole muy general sobre cumplimiento de metas que no permiten dar cuenta de “...los resultados en términos de los efectos directos o impactos alcanzados en la población” (Trejos, 2001, 52). En el año 2001 La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131) dispuso que, a más tardar el 1° de marzo, MIDEPLAN remitirá a la Contraloría General de la República “...el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, cumplimiento de metas, los objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su aporte al desarrollo económico y social del país”, incluyendo “...los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos”, además de considerar los resultados de la gestión institucional (MIDEPLAN, 2004).

Sin embargo en la evaluación del año 2003 si bien se indica una ampliación del número de instituciones y de metas evaluadas, se presentaron limitaciones importantes que se resumen a continuación:

- Las instituciones entregaron información insuficiente lo cual dificultó valorar los “...costos unitarios, eficiencia en el uso de los recursos y efectividad de los programas”.
- “En lo referente a los costos unitarios, no existe contabilidad de costos a nivel de gobierno y los sistemas actuales de presupuesto no permiten su cuantificación”.

- “La experiencia nacional en evaluación de efectividad e impacto de programas es limitada, lo cual se refleja en las pocas evaluaciones realizadas en este tema por las instituciones públicas”.
- “MIDEPLAN no cuenta con los recursos técnicos, humanos y financieros para enfrentar la Ley 8131. Se ha reflejado a nivel presupuestario una reducción que se observa en los presupuestos reales de los últimos 10 años (...) Esa condición se ha venido traduciendo en una asfixia presupuestaria para MIDEPLAN, que contrasta con las nuevas responsabilidades y actúa en contraposición a las funciones asignadas por la Ley 8131. Lo anterior conlleva el riesgo constante de la ineficiencia que de alguna manera se ha resuelto concentrando el personal en las principales actividades” (MIDEPLAN, 2004, presentación).

Esta situación se agrava si se considera que la asignación de porcentajes de Ley de recursos del FODESAF a diversos programas e instituciones limita a la DESAF en sus funciones de “...planificar estratégicamente el impacto social de tales recursos, analizar el funcionamiento y ejecución de los programas, evaluar el impacto socioeconómico y realizar auditorías externas a dichos programas” según dispone el reglamento de la Ley 5662 (CGR, 2001, 2). De acuerdo al criterio de la Contraloría General de la República los recursos asignados mediante porcentajes fijados por leyes posteriores a la creación del FODESAF “...dejan de formar parte del Fondo, por tanto el control sobre su ejecución no corresponde a la DESAF” (CGR, 2001, 2).

C. Los planes gubernamentales para la superación de la pobreza

C.1 Antecedentes históricos

El desarrollo de políticas ante la pobreza en Costa Rica surge en la década de los años 70 con la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social IMAS en 1971 y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974.

El IMAS desarrolló un primer plan de lucha contra la pobreza a partir del año 1974 que contemplaba programas en los campos de alimentación y nutrición, educación, capacitación, salud e higiene, vivienda, empresas de autogestión y microempresas (Castro, 1999, 2). A partir de los años 80, como respuesta a la crisis de comienzos de la década y, posteriormente, en el contexto de las reformas económicas de ajuste estructural, se desarrollaron y fortalecieron una serie de programas de asistencia social y de atención a la población en condiciones de pobreza.

Durante el gobierno de Monge Álvarez (1982-1986) se adoptó un plan de compensación social cuyos principales conformados por políticas de distribución de alimentos, generación de empleo temporal, viviendas de interés social, distribución de tierras y aumento de los salarios mínimos (Rovira Mas, 1988, 68-69). Durante la administración Arias Sánchez (1986-1990) se dio énfasis a las políticas de construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos, con la creación del Bono de la Vivienda y del Banco Hipotecario de la

Vivienda, programas a los cuales se destinó un importante porcentaje de los recursos de FODESAF. En el gobierno de Calderón Fournier (1990-1994) se adoptaron como principales políticas ante la pobreza la distribución de alimentos mediante un bono alimentario, ejecutado inicialmente por el Ministerio de Salud y posteriormente por el IMAS, la distribución de bonos escolares para contribuir a la retención en el sistema escolar de los estudiantes de familias pobres, la organización de los hogares comunitarios y los programas de generación de empleo (Castro, 1999, 3).

C.2 Los planes nacionales de superación de la pobreza (1944 – 2004)

C.2.1 Principales características, lineamientos y objetivos de los planes

La formulación de programas nacionales dirigidos a la superación de la pobreza tiene una historia de 10 años que cubre tres períodos gubernamentales, a saber, el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) de la administración Figueres Olsen (1994 – 1998), el Plan de Solidaridad de la administración Rodríguez Echeverría (1998 – 2003) y el Plan Vida Nueva de la administración Pacheco de la Espriella (2002 – 2006).

Estos planes han buscado fundamentalmente rearticular los distintos programas selectivos financiados o desarrollados en el contexto del FODESAF e IMAS, crear líneas de coordinación con las políticas universales de salud y educación, introducir nuevos programas, hacer cambios en la relación interinstitucional y crear mecanismos de seguimiento y en alguna medida evaluación del resultado de las políticas. En los siguientes recuadros se sintetizan las políticas formuladas en estos planes.

Recuadro 3: Plan Nacional de Combate a la Pobreza: áreas, componentes y programas (1994 – 1998)

Áreas	Componentes	Principales programas
Proinfancia y juventud	1.1- Desarrollo infantil	Atención integral en salud (EBAIS y CCSS). Modalidades de atención infantil diaria. Educación preescolar. Alimentación complementaria.
	1.2- Desarrollo escolar	Atención de la salud (primaria y curativa). Fortalecimiento educativo (escuelas urbano marginales, escuelas unidocentes, informática educativa, enseñanza inglés, aulas y recursos educativos). Incentivos para permanecer en la escuela: comedores escolares, paquetes escolares, transporte subsidiado, becas). Estímulo al proceso educativo. Escuela saludable.
	1.3- Desarrollo del adolescente	Atención salud (primaria, curativa, salud reproductiva). Incentivos para reincorporarse al colegio (comedores, suministro básico, transporte subsidiado, becas). Ampliación cobertura educación secundaria. Capacitación para el trabajo (colegios técnicos MEP, formación profesional INA, emprendimientos productivos). Inserción laboral (capacitación y mercado de trabajo formal). Otros programas: información y orientación, prevención adicciones, tiempo libre y recreación.

Áreas	Componentes	Principales programas
	1.4- Atención niños, niñas y jóvenes en riesgo social	Atención Área Metropolitana y extensión de cobertura a Puntarenas y Limón. Menor trabajador de la calle. Prevención social.
	1.5- Jóvenes en conflicto con la Ley Penal	Atención institucional. Centro de ingresos y referencia, valoración y remisión de la población captada por los cuerpos policiales.
Promujeres	2.1- Atención mujeres pobres jefes de hogar	Educación y capacitación. Inserción laboral y generación de ingresos. Servicios de salud. Acceso a la vivienda. Resocialización de roles de género.
	2.2- Mujer adolescentes embarazada y madre	Salud reproductiva y educación sexual. Educación y capacitación. Trabajo y empleo. Resocialización de roles de género.
Protrabajo	3.1- Acceso a recursos productivos	Tierra y desarrollo rural. Apoyo pequeño agricultor. Apoyo al microempresario.
	3.2- Incremento de la productividad	Capacitación a trabajadores de bajos ingresos, formación y fortalecimiento de unidades productivas.
	3.3- Mejoramiento condiciones laborales	Cumplimiento legislación laboral. Atención de la salud. Acceso a la seguridad social.
	3.4- Ampliación y protección de los ingresos laborales	Subsidio por empleo. Indexación salarial. Bolsas de empleo.
Solidaridad	4.1- Desarrollo y protección adulto mayor	Atención de la salud. Cuidado diario y recreación. Protección contra maltrato y abandono. Ingreso mínimo de protección. Rehabilitación profesional. Rehabilitación funcional. Rehabilitación social.
	4.1- Desarrollo y protección del adulto discapacitado	Rehabilitación profesional. Rehabilitación funcional. Rehabilitación social.
Desarrollo local	5.1- Arraigo en sitios de residencia	Programa de las 16 comunidades vulnerables.
	5.2- Hábitat en armonía con la naturaleza	Atención a comunidades en alto riesgo.
	5.3- Cultura comunitaria uso del medio	Intervención en zonas restringidas. Erradicación de tugurios.
	5.4- Recuperar áreas con usos inadecuados	Compra de lote y vivienda con bono familiar. Ajuste del bono familiar.
	5.5- Planificación de base y participación	Titulación de tierras. Compensación social. Acueductos rurales.
	5.6- Seguridad, legalidad de la tenencia	Granjas avícolas. Parque metropolitano del sur y ecomuseo.

Fuente: Consejo del Sector Social, 1996, 73 – 87.

Recuadro 4: Plan de Solidaridad: ejes y programas (1998-2002)

EJE	SECTOR/GRUPO	PROGRAMA/PROYECTO
Derechos sociales	Educación	Bonos y becas
	Salud	Atención primaria. Atención médica a indigentes
	Alimentación y nutrición	Hogares Comunitarios y Hogares de Medio Tiempo
		Comedores Escolares
		Cen-Cinai
	Vivienda	Bonos
		Ampliaciones y mejoras
Titulación		
Agua potable	Construcción y mantenimiento acueductos	
Integración social de grupos especiales	Menores en riesgo	Prevención, atención, rehabilitación
	Personas con Discapacidad	Prevención, atención, rehabilitación, inserción.
	Adultos Mayores	Pensiones
	Madres Adolescentes	Construyendo Oportunidades
	Personas fármaco-Dependientes	Prevención, recuperación, rehabilitación, reinserción
Transferencias directas	Incentivos Especiales	Apoyo temporal a las familias
		Mitigación y atención desastres
Oportunidades productivas	Ingresos	Microempresas
		Formación para el trabajo
		Asentamientos rurales

Fuente: MIDEPLAN, 1998-b, 11.

Recuadro 5: Plan Vida Nueva, principales componentes

Políticas	Componentes	Principales acciones ^{a/}
Políticas universales	Niñez, adolescencia y juventud	Este componente, pese a que está ubicado en las políticas universales, propone una serie de acciones dirigidas a la población infantil y adolescente en riesgo social, como los siguientes. Plan interinstitucional contra la explotación sexual infantil. Hogares de acogimiento del PANI, programas asistenciales MEP, IMAS, INA y FONABE. Dos centros de atención especializada (menores que viven en la calle y menores en explotación sexual).

Políticas	Componentes	Principales acciones ^{av}
	Educación para la formación y desarrollo integral de las personas	Ampliación de coberturas en la educación preescolar (transición un 98%), cobertura del 77% en educación secundaria, cobertura del programa de informática educativa de un 100% en primaria y un 80% III ciclo (secundaria), cobertura en los programas de inglés del 82% en primaria, fortalecimiento de la educación abierta para 150 mil jóvenes, incrementar los servicios de transporte, desarrollo de planes de prevención violencia en 75% centros educativos.
	Asentamientos humanos, crecimiento económico y calidad de vida	Soluciones habitacionales a 45.000 familias pobres y 9.000 casos de erradicación de precarios. Títulos de propiedad a 18.000 familias beneficiarias de proyectos del IDA, INVU e IMAS. Programas de reparación y mejoras de vivienda en barrios populares para 5.625 familias del primer y segundo estrato. Programas que articulen ahorro, crédito y el bono y el crédito (500 familias de los estratos 3 y 4 de ingresos). Programas de ahorro y crédito para vivienda para familias con ingresos superiores al 4º estrato.
	Cultura y desarrollo	Desarrollo de 136 eventos culturales en el ámbito regional y nacional con el fin de fortalecer la identidad nacional y la diversidad cultural. Reforzar programas de lectura (énfasis en población infantil y adolescente) por medio del Sistema Nacional de Bibliotecas. Programas de expresiones etnoculturales. Fomentar la producción artesanal indígena mediante capacitación.
	Vida saludable	Apertura y consolidación de 900 EBAIS, construcción y dotación de equipo básico a 209 nuevas sedes de EBAIS. Disminuir los tiempos de espera en cirugías por especialidad a un plazo no mayor de 90 días. Disminuir los tiempos de espera en la consulta externa y especialidades a un plazo no mayor de 90 días. Cobertura del 95% en las vacunas del esquema básico, cubrir el 75% de mujeres en edad reproductiva con citología según norma. Atención especializada a 75.000 adolescentes embarazadas. Fomento de la salud cardiovascular (atención de 850.000 personas). Analizar el 82% de los casos de mortalidad infantil y el 75% de las muertes maternas. Ampliar al 89% la cobertura de la población nacional con agua de calidad potable. Construir acueductos comunales nuevos y ampliar y mejorar los existentes. Prevención en el consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. Juegos Comunales, Día del Desafío del Deporte y Festival de Oportunidades (discapacitados).

Políticas	Componentes	Principales acciones ^{a/}
	Trabajo y empleo	Atención de 1,600 micro, pequeñas y medianas empresas para mejorar sus ventajas competitivas. Reconversión Productiva (280 empresas agropecuarias). 38.000 acciones de formación profesional y capacitación dirigidas a trabajadores (agricultura, comercio y servicios e industria). Capacitación de 260.000 mujeres en la formación profesional (INA). Capacitación de 180.000 jóvenes desempleados y subempleados (INA). Capacitación sectores en desventaja social (36.000 personas en la modalidad formación). Capacitación para personas con necesidades educativas especiales y comunidades indígenas. Fortalecer el Programa Nacional de Generación de Empleo (auxilio temporal desempleo).
Políticas selectivas o focalizadas	Protección y Asistencia Social	Articulación interinstitucional de la oferta estatal, con el fin de brindar atención integral a las familias en pobreza extrema, por un plazo mínimo de 2 años (romper reproducción intergeneracional). Corresponsabilidad de las familias beneficiarias (contrato de compromiso para mejorar su integración social). Establecer un sistema de seguimiento y evaluación que permita monitorear los avances en la ejecución del Plan.
	Desarrollo y Potenciación de Capacidades Humanas	Desarrollo y ampliación de la oferta de programas institucionales, articulados y coordinados para la formación y capacitación de la población meta. Promoción de espacios de participación ciudadana y empoderamiento de las familias en desventaja social, que les permita asumir de manera sostenible su proyecto de vida y ejercer sus derechos como ciudadanos. Procesos de sensibilización para los funcionarios para propiciar un cambio de mentalidad y mejorar la calidad de los servicios brindados a la población meta.

Políticas	Componentes	Principales acciones ^{a/}
	Fomento a la Producción y Generación de Empleo	<p>1. Gestión, canalización y optimización de recursos para la inversión social: Utilización de recursos productivos de calidad para lograr acciones eficaces y eficientes en la disminución de la pobreza extrema. Articulación de los programas crediticios de las instituciones bancarias (banca de desarrollo orientada a la superación de la pobreza en las zonas prioritarias). Utilización del enfoque de riesgo (ambiental, social, financiero, legal, etc.) en acciones estratégicas de fomento a la producción y la generación de empleo. Revisión y fortalecimiento de mecanismos de ejecución ágiles y eficientes; así como de fiscalización para evitar la corrupción. Mecanismos de articulación entre la política económica y social, dirigida a las zonas de atención prioritaria, tendiente a la canalización de la inversión productiva para el desarrollo.</p> <p>2. Promoción de la generación de empleo: Una política nacional de empleo y apoyo a la producción, que garantice la inclusión de los grupos en desventaja social. Política de incentivos que redirija la inversión productiva de empresas que generen empleo en las áreas de atención prioritaria. Flexibilización de la oferta de capacitación del INA. Incorporación de la perspectiva de equidad de género, equiparación de oportunidades (personas con discapacidad) y respeto a la diversidad cultural y étnica; en los programas de crédito, capacitación, asesoría y asistencia técnica.</p> <p>3. Organización, integración y articulación de las acciones de ejecución de la estrategia: Involucramiento de los Gobiernos Locales en las acciones dirigidas a la superación de la pobreza. Revisión normativa del programa de reconversión productiva, para asegurar el ingreso de la población en desventaja social. Fortalecimiento de la organización comunal, para canalizar los esfuerzos de inversión, capacitación y asistencia directa a los grupos en desventaja social (DINADECO, INCOPECA, Gobiernos Locales, Programa de Desarrollo Rural del MAG). Estímulo a la construcción de viviendas y los diferentes encadenamientos en el sector, como medio de generación de empleo asalariado.</p>

a/ Se resumen a partir de las metas del plan.

Fuente: Consejo Social, Presidencia de la República (2003-b).

Todos estos planes se inician con una crítica del modelo institucional vigente y de los planes que los antecedieron en el o los gobiernos anteriores.

El Plan Nacional de Combate a la Pobreza (1994 – 1998) de la administración Figueres Olsen parte de una crítica a las transferencias de dinero o alimentos a las familias pobres indicando que no generan un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida. (MIDEPLAN, 1998-a, 279). Con respecto a la institucionalidad social se plantea lo siguiente: “En la gestión de las políticas selectivas ha prevalecido la descoordinación intra e interinstitucional: se ha incurrido en duplicaciones, se carece de apoyos integrales y de una garantía de continuidad que eleven el impacto de los programas, y están ausentes los mecanismos y la información sistemática que posibiliten evaluarlos, darles seguimiento y ejercer un adecuado control” (Consejo del Sector Social, 1996, 63).

El Plan de Solidaridad de la administración Rodríguez Echeverría (1998 – 2002) plantea críticas a los programas precedentes y a la institucionalidad vigente que presagian un mayor énfasis en la selectividad y la focalización, pero sin abandonar el abordaje de las causas de la pobreza, pues se planteaba que los programas no aseguraban la atención de los grupos más pobres pues persistían filtraciones de grupos ubicados sobre la línea de pobreza y de ingresos medios y que el alto componente de gasto administrativo reducía el porcentaje de recursos que efectivamente llegan a la población (MIDEPLAN, 1998-b, 7). Debe destacarse también la persistencia de problemáticas que intentó afrontar el anterior gobierno, como son la duplicidad de funciones y atomización de los programas sociales, la ausencia de sistemas efectivos de evaluación de impacto y eficiencia y la desarticulación entre la oferta de soluciones y la población objetivo (MIDEPLAN, 1998-b, 7).

El Plan Vida Nueva del actual gobierno (2002 – 2006) también parte de una crítica al modelo institucional en los siguientes términos: “...Este (nuevo) enfoque se contrapone al modelo tradicional de atención que ha venido operando en las instituciones públicas, donde la práctica ha sido atender a las familias y los individuos según demanda de los servicios, caracterizada además por factores tales como dificultades de acceso a los beneficios, dispersión en el otorgamiento de los servicios y escasa capacitación orientada hacia los requerimientos del mercado laboral; modelo que no ha impactado directamente en la disminución de los niveles de pobreza” (Consejo Social, 2003-b, 3). Con respecto a los planes de los gobiernos anteriores se señala que “...los resultados esperados, que consistían en la disminución de los índices de pobreza, no fueron alcanzados con los planes mencionados, principalmente porque éstos se convirtieron en esfuerzos aislados y sin articulación por parte de las instituciones involucradas” (Consejo Social, 2003-b, 4).

Los objetivos y orientaciones más globales de cada uno de los planes se sintetizan a continuación:

El Plan Nacional de Combate a la Pobreza (1994 – 1998), como parte de un conjunto de diez principios orientadores de la estrategia, plantea que “la pobreza se ataca en sus causas y no en sus consecuencias”, que las políticas selectivas se deben complementar con las universales para permitir una efectiva inclusión de los pobres a estas últimas y que el carácter multifacético de la pobreza demanda intervenciones integrales mediante “políticas intersectoriales, interinstitucionales y multidisciplinarias” (MIDEPLAN, 1998-a, 279). El Plan tuvo como objetivo general “buscar un apoyo integral a los pobres que permita

subsancar su insuficiencia de ingresos, garantizar su acceso a servicios sociales y bienes colectivos básicos, y actuar sobre elementos psicosociales y culturales que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social” (Consejo del Sector Social, 1996, 26).

El Plan de Solidaridad (1998 – 2002) trazaba como principal orientación “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”. Se acotaba que esto debía ser parte del el plan económico y social "La Solución de Todos", con sus tres “objetivos fundamentales: reducir el costo de la vida, generar más y mejores empleos y disminuir la pobreza. (MIDEPLAN 1998-b, 2-3) El Plan definió una serie de metas, principalmente la reducción de la pobreza de un 20% a un 16%, lo cual constituye una innovación respecto del anterior gobierno, aún cuando esto no se logró. Una de las principales propuestas era la transformación del FODESAF en el Fondo Nacional de Solidaridad (FONASOL), proyecto que tampoco se concretó. El FONASOL buscaba dedicar exclusivamente los recursos a la atención de la población bajo la línea de pobreza e implicaba derogar los porcentajes y asignaciones fijos para los diferentes programas, que en adelante estarían asignados por un Consejo Nacional de Solidaridad (MIDEPLAN 1998-b, 8-9).

El Plan Vida Nueva (2002 – 2006) indica como lineamiento central lo siguiente: “Este nuevo enfoque implica una ruptura de paradigma (...). El componente de asistencia social constituye la plataforma sobre la cual se promoverán las capacidades y actitudes necesarias que les permita a las familias, modificar y mejorar sustancialmente sus condiciones de vida. Por otra parte, con la incorporación de las políticas universales se pretende que los servicios sociales lleguen a toda la población del país, garantizando que las necesidades comunes de los diversos sectores sean atendidas en igualdad de oportunidades. (...) A través las políticas sociales universales y selectivas, el Plan Vida Nueva busca un cambio en el abordaje de la pobreza, sobre la base de la construcción de la ciudadanía, la integración y la movilidad social, así como la competitividad de la economía en su sistema global” (Consejo Social, 2003-b, 3-4).

El objetivo general del plan es muy ambicioso pues se centra en la movilidad social: “Desarrollar un modelo de movilidad social ascendente, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de los y las habitantes del país, a partir de una política pública centrada en la generación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de las personas; garantizando el acceso a los servicios sociales en condiciones de equidad y solidaridad, mediante la integración y articulación de las ventajas del crecimiento económico y la coordinación de esfuerzos institucionales de diversos sectores como estrategias fundamentales para la reducción de los niveles de pobreza” (Consejo Social, 2003-b, 13).

C.2.2 Organización institucional y evaluación

En el Plan Nacional de Combate a la Pobreza la coordinación del plan correspondía a la Segunda Vicepresidencia de la República y al Consejo Social del Gobierno, instancias que se había utilizado en los tres gobiernos anteriores para coordinar la política social. Para la

ejecución del plan a nivel local se seleccionaron 16 comunidades vulnerables, que incluían principalmente precarios urbanos y cantones rurales pobres. En el plan no se especifica claramente el criterio de selección excepto que son comunidades caracterizadas por su “alta vulnerabilidad social” (Consejo del Sector Social, 1996, 57).

El plan tuvo como logros un proceso de reordenamiento de la acción estatal en el campo de la atención a la pobreza y reformas institucionales y legales en varias de las instituciones, así como reformas financieras en los programas de vivienda y el avance hacia un concepto de derechos de la población pobre (MIDEPLAN, 1998-a, 294). Sin embargo, como retos pendientes se planteaba, en el informe final del gobierno, la consolidación del trabajo intersectorial e interinstitucional como vía para abordar las causas generadoras de la pobreza, la negociación de la deuda del Ministerio de Hacienda con el FODESAF por concepto de los recursos provenientes del impuesto de ventas y la consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales del cual sólo de dieron los pasos iniciales (MIDEPLAN, 1998-a, 295).

Al final de esta administración emergió a la luz pública una defraudación de fondos en el programa de compensación y un desvío de fondos en la DEAF por montos de 460 y 1.237 millones de colones respectivamente. “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, terminó paradójicamente (sic) asumiendo excesivas responsabilidades institucionales, entre ellas las relativas al manejo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, reservado, por Ley, al Despacho de Trabajo y Seguridad Social. Por otra parte, el SINE implantado por MIDEPLAN apenas daba sus primeros pasos, centrando la atención en las autoevaluaciones institucionales –cuestionadas por los medios de comunicación social por su carácter autocomplaciente - 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”. (Montero y Barahona, 32).

En el Plan de Solidaridad (1998 – 2002) se abandonó la coordinación específica de las políticas sociales mediante un Consejo Social, elemento característico de tres administraciones anteriores, para adoptar una coordinación conjunta de las áreas económica y social en el Consejo de Gobierno.

El Triángulo de Solidaridad fue un mecanismo desarrollado como parte de dicho plan y tenía como finalidad integrar a las comunidades, los gobiernos locales y las instituciones del gobierno nacional en la identificación y solución de los problemas del desarrollo local. La selección de los distritos se hizo mediante el Índice de Desarrollo Social de MIDEPLAN (IDS) y requería de un compromiso del gobierno local y de la comunidad de aportar recursos. La mayoría de los proyectos desarrollados se concentraron en la construcción y reparación de infraestructura local (educación, salud, acueductos, centros comunales, instalaciones deportivas), reparación de caminos, electrificación, proyectos de vivienda,

proyectos productivos y de capacitación. Este programa, si bien permitió la participación y aporte de las comunidades en diversos proyectos sin crear burocracia adicional, así como la reducción de los costos en la ejecución de las obras; no obstante presentó una serie de debilidades como una baja ejecución de los proyectos (un 63% no iniciados y sólo un 24% concluidos a noviembre del 2000) y deficiencias en el control y seguimiento de los proyectos (informe de la Contraloría General de la República –CGR- citado por Montero y Barahona, 2003, 42). Este programa fue cerrado por el nuevo gobierno que se inició en mayo de 2002 tomando en cuenta las deficiencias planteadas en otro informe de la CGR⁷.

Debe indicarse que al final del gobierno se publicó un informe del Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN, 2004), sin embargo no contiene suficientes elementos evaluativos sobre el alcance o no de los objetivos planteados. Básicamente se hace un recuento muy específico de las acciones de política en diferentes instituciones, pero sin un esfuerzo de síntesis y de balance global. La misma organización temática del informe (infancia y adolescencia, transferencias directas, trabajo y calidad del empleo, vivienda, drogadicción, personas con discapacidad) no corresponde a los ejes planteados originalmente en el plan (recuadro 4: derechos sociales, integración social de grupos especiales, transferencias directas y oportunidades productivas).

El logro de la meta de reducción de la pobreza a un 16% estaba condicionado a la profundización de las reformas económicas y políticas, muchas de las cuales (como la apertura de monopolios estatales y la privatización de varias empresas públicas) generaban conflictos con sectores sociales identificados con el modelo de Estado que se conformó en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX. En este sentido, al final de su gobierno, el presidente Miguel Ángel Rodríguez afirmó en una entrevista en la prensa, que las metas no se lograron porque “...no me dejaron hacer las reformas que yo propuse”, que implicaban privatizar el INS, el Banco de Costa Rica, FANAL, BICSA, con el fin de pagar deuda interna y abrir el monopolio de las telecomunicaciones. Indicó que había sido poco táctico comenzar con la apertura del ICE en vez de un tema menos polémico como los seguros.⁸

El Plan Vida Nueva del actual gobierno (2002-2004) contiene tres aspectos novedosos:

- Se retoma la autoridad social que había tenido presencia en tres gobiernos anteriores (desde 1982 hasta 1994) y se había descontinuado en la administración Rodríguez (1998 – 2002). Mediante un decreto ejecutivo⁹ se constituye el área social del gobierno¹⁰ y el Consejo Social de Gobierno encargado de definir la “política social integral”, coordinar la labor de las entidades del área social y proponer las prioridades en la asignación de los recursos del FODESAF, entre otros. El Consejo está coordinado por el Presidente de la República y, en su ausencia, por el Ministro Coordinador del Área Social o la Primera Vicepresidenta de la República y cuenta con una Secretaría Técnica con funciones de información, seguimiento y evaluación.
- Se retoma la coordinación y planeación regional de políticas sociales abandonada desde comienzos de los años noventa, al constituirse los Consejos Sociales Regionales (COSORE) integrados por los directores de las instituciones públicas y privadas presentes en la región. Cada consejo debe elaborar un Plan Anual Operativo Social

Regional basado en los planes operativos de las respectivas instituciones y en el Plan Nacional de Desarrollo (Consejo Social, 2003-b, 40).

- La selección de un conjunto muy amplio de comunidades prioritarias, un total de 136 ubicadas en 37 cantones y 74 distritos. La selección se realizó con base en el índice de necesidades básicas insatisfechas. En cada cantón se conforman comités locales integrados por representantes del gobierno local, de las asociaciones de desarrollo, las organizaciones productivas, las organizaciones religiosas y los representantes de las entidades públicas (Saborío, 2004).

En el plano de la evaluación el Plan Vida Nueva cuenta con dos instancias institucionales. Por una parte la Secretaría Técnica del Consejo Social que tiene como parte de sus funciones “desarrollar un sistema de información de programas, proyectos y presupuesto que involucre a todas las instituciones que conforman el consejo social de gobierno”, dar seguimiento a la ejecución de los recursos con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas y Evaluar al final de cada período de ejecución de recursos “los resultados obtenidos, el costo unitario efectivo, el grado de eficiencia y la calidad, para recomendar las acciones correctivas necesarias” (Decreto Consejo Social 2002

Nº 30493-MP-PLAN-MCAS y sus reformas, artículos 9-11).

Algunos resultados en el avance en la ejecución de metas del Plan Vida Nueva (cuadro 13) muestran la dificultad para individualizar aquellos aspectos de las políticas universales que están dirigidas hacia los sectores pobres de la población. Por ejemplo, en educación las cifras del MEP lo que muestran son los datos corrientes de matrícula (cuadro 13) pero no avances en la cobertura tal y como está planteado en el plan (recuadro 5). Igualmente varias instituciones siguen funcionando por demanda de los beneficiarios, de manera que las metas de disparan hacia grados de cumplimiento muy altos, con lo cual pierde sentido la meta original. Por ejemplo, en el caso del IMAS las líneas de acción Apoyo a Familias en Desventaja Social, con un cumplimiento del 209%, Infraestructura Comunal con un 207% e Ideas productivas con un 361% (cuadro 13). Otro tanto ocurre con el PANI con cumplimientos de metas del 559% en talleres educativos y 157% en consultas. En otros casos ocurre lo contrario, un cumplimiento bajo. En este sentido lo que cabe cuestionar es la definición de metas de las mismas instituciones y no las herramientas de evaluación.

La Secretaría Técnica igualmente desarrolla labores de redireccionamiento de recursos hacia los distritos y comunidades prioritarias para lo cual se llevan indicadores de la inversión de recursos de las distintas instituciones y programas por distrito. En el año 2003 los COSORES elaboraron planes regionales de desarrollo y planes gerenciales anuales, además de diagnósticos de las comunidades de atención prioritaria. Algunos de los retos del Plan Vida Nueva en este plano son los siguientes: recursos propios para el funcionamiento de las gerencias regionales, lograr una mayor participación institucional en el ámbito local, generar una mayor coordinación y trabajo interinstitucional y “superar restricciones de índole administrativa para redireccionar los recursos” (MIDEPLAN, 2004, 25).

Conclusiones

Los planes de superación de la pobreza y los programas financiados con recursos por FODESAF, si bien cubren un abanico amplio de políticas, no han sido objeto hasta el momento de procesos de evaluación que permitan determinar su impacto efectivo sobre la población meta. Además, los temas reiterativos en los planes parecen indicar problemas importantes en la institucionalidad del Estado. La ausencia de evaluaciones a profundidad del desempeño de las acciones institucionales y sobre el impacto en los grupos meta dificultan establecer hasta qué punto se ha avanzado en el logro de los objetivos de los planes.

Los planes han tenido una línea de continuidad en el tipo de políticas adoptadas pues se combinan componentes asistenciales con aquellos de desarrollo social y superación de la pobreza relacionados con la educación, la capacitación y el empleo. Las variaciones se dan en la implementación de las políticas concretas, aunque este es un aspecto que no está totalmente claro con la información disponible. Los temas incluidos en los planes se interrelacionan positivamente con el perfil de la población pobre, sin embargo cabe pensar que en las acciones concretas de cada institución no necesariamente se está respondiendo en temas claves como el empleo y la educación. La temática de género también tiene una presencia significativa, aunque en alguna medida bajó de perfil en el Plan de Solidaridad de la administración Rodríguez Echeverría (1998 – 2002). En este caso, sin embargo, el programa de atención a las mujeres en condiciones de pobreza se había institucionalizado mediante una ley¹¹ en el gobierno anterior, por lo cual se mantiene con cambios diversos hasta el presente.

Algunos puntos críticos para la discusión nos parece que son los siguientes:

- ? El perfil de la pobreza ha experimentando una serie de cambios si se comparan los datos actuales con el año 1990. Algunos de estos cambios son positivos, pero otros marcan retos mayores que no necesariamente está abordando la política social en todas sus dimensiones:
 - El aumento de la jefatura femenina, si bien ha sido abordado en un programa interinstitucional que desarrollan el IMAS, el INAMU y otras instituciones desde la administración Figueres Olsen (1994 – 1998), denominado en la actualidad Creciendo Juntas, desborda en alguna medida el tema de la pobreza. Es un fenómeno que evidencia condiciones de vulnerabilidad específicas para las mujeres, además de cambios en el terreno cultural, que probablemente requieren de un enfoque más amplio. La Ley de Paternidad Responsable, aprobada en la administración Rodríguez Echeverría (1998 – 2002), es un avance muy significativo, pero existen otros vacíos relacionados con la prevención y atención de la violencia doméstica y el desarrollo de políticas transversales en temas de reducción de la desigualdad de géneros, pobreza y vulnerabilidad.

- El desempleo y el subempleo, que no han implicado un aumento en la pobreza por el descenso en el tamaño de los hogares y en la tasa de dependencia económica, si bien están presentes en todos los planes que incluyen componentes sobre generación de empleo y capacitación laboral, de nuevo desbordan la política social y afectan no solo a los hogares pobres. Este es un campo privilegiado de interrelación entre política social y política económica que no ha sido abarcado en todas sus dimensiones.
- La vulnerabilidad y los procesos de circulación de los hogares alrededor de la línea de pobreza, a tal grado que en un período de tres años el 37% de los hogares se ubicó en algún momento en condiciones de pobreza (recuadro 1), plantean la necesidad de avanzar en las políticas más allá de la selección de beneficiarios mediante la línea de pobreza. En el Plan Vida Nueva se menciona el tema de vulnerabilidad, sin embargo no parece plenamente incorporado.
- La continuidad en los planes ante a la pobreza de dos temas recurrentes: la coordinación interinstitucional y la evaluación y seguimiento ¿hasta qué punto se ha avanzado?
- En el campo de la coordinación interinstitucional han existido experiencias positivas como el programa Creciendo Juntas (mujeres en condiciones de pobreza) regulado mediante una ley y desarrollado de manera coordinada entre varias instituciones. Sin embargo los programas en su conjunto no están articulados como una verdadera red de protección social que permita atacar el problema en sus diversas dimensiones. Por ejemplo en el informe del Plan Nacional de Desarrollo para el año 2003 se señala que existe "...la necesidad de ofrecer una atención integral a la familia en lugar de ofrecer transferencias económicas a las personas de manera segregada" (MIDEPLAN, 2004, 25).

Los conceptos de riesgo y protección social implican ir más allá de una simple coordinación interinstitucional y requieren de una acción mucho más articulada como se vislumbra en la siguiente definición:

“El análisis del manejo del riesgo social apunta certeramente a que todas las personas son vulnerables a múltiples riesgos de diverso origen, e interrelaciona el riesgo, la exposición al riesgo y la vulnerabilidad (...)

La protección social es definida como las intervenciones públicas que ayudan a los individuos, los hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; ellas deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud, en torno al desarrollo de capital humano (...)

Las redes de protección deben establecerse antes de que haya crisis o conmociones, y deben ser permanentes para contribuir a prevenir y a enfrentar riesgos, ya sea reduciéndolos o mitigándolos. También son pertinentes mecanismos para apoyar a quienes están en riesgo de caer en la pobreza, evitar que sufran daños irreversibles y ampliar el apoyo político a programas de estabilización y reformas (Banco Mundial, 2000)” (Sojo, 2003, 135).

- La evaluación se ha abordado hasta el momento mediante el seguimiento de metas cuantitativas, pero más allá de eso el impacto real de los programas en la superación de la pobreza no es claro. ¿Hasta qué punto reducen o solo alivian la pobreza? En un contexto de creciente desigualdad social, la pobreza no aumentado probablemente por el papel del Estado social costarricense, no sólo con políticas selectivas, sino también con las políticas universales de salud y educación. En este sentido los programas dirigidos a la población pobres no han generado un verdadero proceso de superación de la pobreza e integración social.
- ? La articulación entre las políticas universales y las selectivas, entre subsidios y políticas de promoción de capacidades y del capital humano (empleo, educación, salud) es un tema que ha estado presente en todos los planes, pero igualmente no se sabe hasta qué punto se logra. Si bien se ha avanzado en planos como la atención primaria en salud (EBAIS) y las políticas sociales educativas (becas, comedores, transporte, etc.), el proceso de articulación con las políticas selectivas es un tema que requiere de mayor evaluación. Es muy significativo que la población pobre se caracterice por un nivel educativo inferior a secundaria completa, lo cual indica que existen sectores rezagados en el desarrollo social y que el aumento de la cobertura educativa, así como los programas para reinsertar a la población joven en el sistema educativo, han sido insuficientes.
- ? Los posibles desfases entre la dirección centralizada y la descentralizada (desde las instituciones y su referentes locales), así como entre lo nacional, lo regional y lo local. En el programa Vida Nueva existen avances con la constitución de los Consejos Sociales Regionales, sin embargo no debe obviarse que en los dos gobiernos anteriores los componentes locales de los planes presentaron problemas importantes por la centralización y los procedimientos administrativos del Estado. Este es un tema que requeriría de más información para una correcta evaluación del avance logrado.
- ? El FODESAF y los problemas recurrentes en su financiamiento (deuda del Ministerio de Hacienda, carácter procíclico de los fondos, efectos del déficit fiscal), la inflexibilidad derivada de los porcentajes de ley para diversos programas, los cambios legales que han desviado la concepción original del fondo y modificado su población meta y las insuficiencias en los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas, manifiestan la ausencia de una reforma integral en la política

social que permita su reorientación hacia una efectiva superación de la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad social de los hogares ubicados cerca de la línea de pobreza.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1974. Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n° 5662. San José, Asamblea Legislativa.

Barahona, M. et.al. 2003. Política social y reforma social “a la tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. Proyecto "Social Policy in Late Industrializers: A Comparative Study of Latin American". San José, Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Busso, G. 2002. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.

Castro, C. 1999. Sistema de indicadores de calidad de los programas sociales que financia el FODESAF: IMAS, línea de acción "Apoyo a Familias en Desventaja Social". San José, Convenio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Proyecto Estado de la Nación.

Castro, C. et al. 2004. Reformas educativas en Costa Rica (1986-2002). En: Castro y Gutiérrez (editores). Las transformaciones en la estructura social en Costa Rica en el cambio de siglo: estratos socio-ocupacionales, educación y trabajo. San José: Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad de Costa Rica, libro en proceso de edición.

CEPAL-CELADE. 2002. "Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas" (separata), en <http://www.eclac.cl/celade/vulnerabilidad>

CGR. 2001. Deficiencias en la distribución, control y evaluación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Informe. FOE-SO-13/2001. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.

_____. 2002a. Deficiencias en la gestión financiera de la Dirección del Triángulo de Solidaridad. Informe DFOE-SO-4-2002. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.

_____. 2002b. Informe sobre el destino dado por la CCSS a los recursos recibidos del FODESAF para la ejecución de los programas "Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal" y "Atención médica a indigentes". Informe No. DFOE-SO-28-2002. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.

_____. 2002c. Resultados del estudio efectuado sobre la gestión operativa de la Dirección del Triángulo de Solidaridad (DTS). Informe DFOE-SO-3-2002. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.

_____. 2003. Carta al Presidente Ejecutivo de la CCSS sobre la ejecución de los programas "Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal" y "Atención médica a indigentes". FOE-SO-274. San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República.

Consejo del Sector Social. 1996. Plan Nacional de Combate a la Pobreza (hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades). Administración Figueres Olsen. San José, Segunda Vicepresidencia de la República.

_____. 2003a. Informe de labores al II semestre 2003. San José, Secretaría Técnica del Consejo Social, Presidencia de la República.

_____. 2003b. Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas "Vida Nueva" (período 2002 - 2006). San José, Secretaría Técnica del Consejo Social, Presidencia de la República.

_____. 2004. Costa Rica: sector social, cumplimiento de metas institucionales y ejecución presupuestaria a diciembre, 2003. San José, Secretaría Técnica del Consejo Social, Presidencia de la República.

Hicks, N. y Wodon, Q. 2001 "Protección social para los pobres en América Latina", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, no 73, abril. Santiago de Chile, CEPAL.

IMAS. 2002a. Memoria institucional 1998-2002. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.

_____. 2002b. Plan anual operativo 2003. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.

_____. 2004. Proyecto consolidación del sistema de información de la población objetivo (SIPO), para la identificación y selección de la población en condición de pobreza de los programas financiados por Asignaciones Familiares. Resumen Ejecutivo. San José, Instituto Mixto de Ayuda Social.

MIDEPLAN. 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

_____. 1998a. Gobernando en tiempos de cambio: Administración Figueres Olsen. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

_____. 1998b. Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002. Plan de Solidaridad. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

_____. 2002a. Informe Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

_____. 2002b. La obra de todos. Cuatro años modernizando Costa Rica. Informe final 1998-2002. Informe del Programa de Gobierno. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

_____. 2004. Informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo "Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez" 2002-2006 y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país. Año 2003, Tomo I, "Eje de Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas". San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Montero, S. y Barahona, M. 2003 "La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad, financiamiento, políticas y programas". en serie Políticas Sociales, n° 77. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Montiel, N. 2001. Rol del FODESAF en la superación de la pobreza en Costa Rica. San José, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

ONU. 1995. Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Documento A/CONF.166/9. Copenhague, Organización de las Naciones Unidas.

Pizarro, R. 2001. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Rovira, J. 1988. Costa Rica en los años 80. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Saborío, L. 2004. Oficio CS-104-06, en respuesta a consulta sobre el Plan Vida Nueva, para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Primera Vicepresidencia de la República.

Sauma, P. 2002. Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2003. Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 2004. Distribución del ingreso, pobreza y vulnerabilidad social en Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Slon, P. y Zuñiga, E. 2004. Aspectos dinámicos de la pobreza en Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Economía. San José, Universidad de Costa Rica.

Sojo, A. "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, n° 80. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Titelman, D. y Uthoff, A. "El papel del aseguramiento en la protección social", en Revista de la Comisión Económica para América Latina, n° 81. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Trejos, J. D. 2001. Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica. Proyecto COS/97/G51, "Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza". San José, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e Instituto Mixto de Ayuda Social.

Trejos, J. D. et al. 1993. Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma en Costa Rica. Santiago de Chile, Red de Centros de Investigación en Economía Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. 1995. La lucha contra la pobreza en Costa Rica: instituciones, recursos y programas. Documento de trabajo n° 181. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

_____. 1996. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas", en serie Divulgación Económica n° 51. San José, Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

ANEXO

Cuadro 1

Población en hogares con ingreso conocido por nivel de pobreza y año según principales características de los hogares (excluye servicio doméstico y pensionistas) 1990^{a/} y 2003.

	No Pobres		Pobres		Pob. Básica		Pob. Extrema	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Hogares								
Miembros por hogar	4,1	3,7	4,9	4,4	5,1	4,3	4,7	4,9
Fuerza de trabajo por hogar	1,7	1,7	1,3	1,2	1,4	1,2	1,1	1,1
Ocupados por hogar	1,6	1,6	1,2	1,0	1,3	1,1	1,0	0,8
% hogares jefatura femenina	17,5	23,4	20,9	32,5	18,2	31,1	26,4	36,2
Personas								
Relación de dependencia demográfica ^{b/}	0,6	0,5	1,1	1,0	1,0	0,9	1,2	1,0
Relación de dependencia económica ^{c/}	1,5	1,2	2,9	2,7	2,7	2,5	3,4	3,3
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	46,3	45,8	42,2	37,9	44,3	39,6	36,8	32,3
Tasa de desempleo abierto	3,5	5,0	8,8	16,7	8,1	13,0	10,7	27,1
Tasa neta de participación	56,6	58,1	42,2	40,1	44,5	41,8	37,2	36,0

a/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2002.

b/ Relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

c/ Relación entre la población inactiva y la fuerza de trabajo.

Fuente: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (1990 y 2003).

Cuadro 2

Características educativas de la población según nivel de pobreza. 1990^{a/} y 2003

Características educativas	1990				2003			
	No pobres	Pobres			No pobres	Pobres		
		Total	Básica	Extrema		Total	Básica	Extrema
Años promedio de escolaridad								
Población de 15 años y más, total	7,5	5,1	5,4	4,4	8,4	5,4	5,6	5,0

Características educativas	1990				2003			
	No pobres	Pobres			No pobres	Pobres		
		Total	Básica	Extrema		Total	Básica	Extrema
Hombres	7,5	5,1	5,4	4,3	8,3	5,3	5,5	4,9
Mujeres	7,5	5,1	5,4	4,4	8,5	5,5	5,6	5,0
% de inasistencia a la educación								
Menores de 7 a 12 años	3,9	6,7	5,5	9,1	1,5	2,2	2,1	2,5
Menores de 13 a 17 años	39,1	47,9	46,0	52,1	21,6	32,0	29,7	37,1
% con nivel educativo inferior a primaria completa								
Población de 15 años y más, total	24,1	44,1	39,3	53,9	16,2	39,7	36,9	46,8
Hombres	24,0	43,8	39,2	53,4	16,0	39,4	36,8	46,0
Mujeres	24,2	44,2	39,4	54,4	15,7	39,2	36,7	45,3
% con nivel educativo inferior a secundaria completa								
Población de 15 años y más, total	72,7	92,5	91,4	94,9	67,1	92,0	91,1	94,1
Hombres	73,0	92,3	91,1	94,7	68,5	92,3	91,3	94,9
Mujeres	72,5	92,8	91,7	95,0	65,7	91,7	91,0	93,5

^{a/} Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2002.

Fuente: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (1990 y 2003).

Cuadro 3

Características educativas de los jefes de hogar por nivel de pobreza según sexo, en cifras relativas. 1990 ^{a/} y 2003

Características educativas	1990				2003			
	No Pobres	Pobres			No Pobres	Pobres		
		Total	Básica	Extrema		Total	Básica	Extrema
Años promedio de escolaridad								
Jefes de hogar, total	7,3	4,5	4,9	3,5	8,2	4,8	4,9	4,4
Jefe hombre	7,4	4,6	5,1	3,6	8,2	4,9	5,1	4,3
Jefa mujer	6,6	3,8	4,1	3,2	8,1	4,6	4,6	4,6
% con nivel educativo inferior a primaria completa								
Jefes de hogar, total	29,6	51,9	44,8	66,2	20,3	47,6	44,7	55,1
Jefe hombre	27,4	48,7	41,9	64,0	19,4	45,2	41,4	55,8
Jefa mujer	39,8	63,8	57,7	72,4	23,2	52,4	51,8	53,8

^{a/} Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2002.

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (1990 y 2003).

Cuadro 4

Población ocupada por nivel de pobreza según grupo ocupacional y sexo. 2003

Sexo y grupo ocupacionales (categorías agrupadas) a/	No Pobres	Pobres		
		Total	Básica	Extrema
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0
(1) Directivos, profesionales, técnicos y administrativos	30,3	5,2	6,2	1,8
(2) Servicios a personas, vigilancia y venta en locales	12,4	8,8	10,0	4,7
(3) Ocupaciones calificadas agropecuarias	5,4	14,5	12,3	21,6
(4) Ocupaciones calificadas construc, indust y conducción	27,3	20,6	23,9	9,8
(5) Servicios no calificados (vend ambul y otros)	5,9	8,6	9,0	7,6
(6) Ocup no calificadas agricultura	11,0	32,8	29,1	45,0
(7) Ocup no calificadas construcción, industria y transporte	7,6	9,2	9,1	9,6
(8) Ignorado	0,2	0,2	0,3	0,0
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0
(1) Directivos, profesionales, técnicos y administrativos	42,5	4,7	6,0	0,0
(2) Servicios a personas, vigilancia y venta en locales	24,0	23,4	24,3	20,2
(4) Ocupaciones calificadas construc, indust y conducción	8,5	9,9	9,6	10,8
(5.1) Empleadas domésticas	10,2	23,0	22,0	26,6
(5.2) Ventas ambulantes y servic no calificados (excepto 5.1)	10,5	25,1	24,3	27,9
(6) (7) No calificadas agric, industria, constr y transporte	4,3	13,7	13,5	14,4
(8) Ignorado	0,0	0,2	0,2	0,0

a/ Se utilizó la clasificación de ocupaciones Costa Rica – 2000 del INEC a 4 dígitos reagrupando y desglosando las categorías como se indica a continuación: (1) cubre los grupos mayores 1 (nivel directivo), 2 (profesionales), 3 (técnicos y profesionales medios) y 4 (apoyo administrativo). (2) está integrado por el grupo mayor 5 (venta en locales y prestación de servicios a personas). (3) corresponde al grupo 6 (ocupaciones calificadas agropecuarias). (4) integra los grupos mayores 7 (ocupaciones calificadas industria y construcción) y 8 (operadores de máquinas y conductores). (5) incluye los códigos 9111 a 9120 (vendedores ambulantes y afines) y 9132 a 9159 (otros servicios no calificados). (6) corresponde a los códigos 9211 a 9222 (ocupaciones no calificadas de la agricultura). (7) incluye los códigos 9311 a 9334 (ocupaciones no calificadas de la construcción, industria y transporte). La clasificación para hombres y mujeres se varió, pues para los primeros no es relevante el grupo “empleadas domésticas y si para las segundas. Mientras que para las mujeres las ocupaciones calificadas de la agricultura no son significativas estadísticamente y por su

semejanza (en términos de la incidencia de la pobreza) se incluyeron en la sumatoria de los grupos (6) y (7).

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Cuadro 5

Jefes de hogar ocupados por nivel de pobreza según grupo ocupacional y sexo. 2003

Sexo y grupos ocupacionales (categorías agrupadas) ^{a/}	No Pobres	Pobres		
		Total	Básica	Extrema
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0
(1) Directivos, profesionales, técnicos y administrativos	34,1	5,9	7,1	1,9
(2) Servicios a personas, vigilancia y venta en locales	12,0	9,3	10,6	5,0
(3) Ocupaciones calificadas agropecuarias	6,5	18,4	15,3	28,9
(4) Ocupaciones calificadas construc, indust y conducción	28,8	24,7	28,3	12,2
(5) Servicios no calificados (vend ambul y otros)	5,0	6,5	6,3	7,3
(6) Ocup no calificadas agricultura	9,0	28,6	25,7	38,9
(7) Ocup no calificadas construcción, industria y transporte	4,4	6,5	6,7	6,0
(8) Ignorado	0,2	0,0	0,0	0,0
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0
(1) Directivos, profesionales, técnicos y administrativos	39,6	3,6	4,9	0,0
(2) Servicios a personas, vigilancia y venta en locales	19,5	19,3	19,5	18,7
(4) Ocupaciones calificadas construc, indust y conducción	7,2	8,9	9,6	7,0
(5.1) Empleadas domésticas	14,3	30,0	27,3	37,3
(5.2) Ventas ambulantes y servic no calificados (excepto 5.1)	15,2	27,2	26,2	29,9
(6) (7) No calificadas agric, industria, constr y transporte	4,2	10,7	12,0	7,0
(8) Ignorado	0,1	0,4	0,5	0,0

a/ Se utilizó la clasificación de ocupaciones Costa Rica – 2000 del INEC a 4 dígitos reagrupando y desglosando las categorías como se indica a continuación: (1) cubre los grupos mayores 1 (nivel directivo), 2 (profesionales), 3 (técnicos y profesionales medios) y 4 (apoyo administrativo). (2) está integrado por el grupo mayor 5 (venta en locales y prestación de servicios a personas). (3) corresponde al grupo 6 (ocupaciones calificadas agropecuarias). (4) integra los grupos mayores 7 (ocupaciones calificadas industria y construcción) y 8 (operadores de máquinas y conductores). (5) incluye los códigos 9111 a 9120 (vendedores ambulantes y afines) y 9132 a 9159 (otros servicios no calificados). (6) corresponde a los códigos 9211 a 9222 (ocupaciones no calificadas de la

agricultura). (7) incluye los códigos 9311 a 9334 (ocupaciones no calificadas de la construcción, industria y transporte).

La clasificación para hombres y mujeres se varió, pues para los primeros no es relevante el grupo “empleadas domésticas y si para las segundas. Mientras que para las mujeres las ocupaciones calificadas de la agricultura no son significativas estadísticamente y por su semejanza (en términos de la incidencia de la pobreza) se incluyeron en la sumatoria de los grupos (6) y (7).

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Cuadro 6

Condición de empleo de los/as jefes de hogar ocupados/as por nivel de pobreza según sexo. 2003

Condición de empleo y sexo del jefe/a	Total	No Pobres	Pobres		
			Total	Básica	Extrema
Ambos sexos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupado pleno	58,5	66,1	25,2	29,8	13,2
Subempleo visible ^{a/}	10,5	8,9	17,5	15,9	21,5
Subempleo invisible ^{a/}	7,7	5,6	17,0	17,6	15,3
Desempleo ^{a/}	1,8	0,9	5,8	3,8	11,0
Inactivo	20,8	17,8	34,0	32,3	38,4
Ignorado	0,5	0,5	0,3	0,2	0,4
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupado pleno	65,0	72,3	28,7	34,3	13,0
Subempleo visible ^{a/}	11,0	9,1	20,6	18,3	26,8
Subempleo invisible ^{a/}	8,8	6,0	22,9	23,4	21,8
Desempleo ^{a/}	1,4	0,7	4,9	2,6	11,5
Inactivo	12,8	11,0	22,1	20,7	25,9
Ignorado	0,6	0,6	0,4	0,3	0,7
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupado pleno	39,0	45,7	17,9	19,9	13,5
Subempleo visible	9,0	8,4	11,1	10,6	12,2
Subempleo invisible	4,2	4,1	4,5	4,8	3,9
Desempleo	3,0	1,6	7,6	6,5	10,1
Inactivo	44,4	39,9	58,6	57,9	60,3
Ignorado	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

a/ Las cifras son porcentajes y no corresponden a las tasas de desempleo y subempleo.

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Cuadro 7

Población en hogares con ingreso conocido por líneas de pobreza^{a/} según y principales características de los hogares en Costa Rica (excluye servicio doméstico y pensionistas). 1990^{b/} y 2003

Características del hogar y de las personas	1990				2003			
	Hasta la LP	Vulnerable ^{c/}	De 1.4 a menos de 2 LP	Más de 2 LP	Hasta la LP	Vulnerable ^{c/}	De 1.4 a menos de 2 LP	Más de 2 LP
Miembros por hogar	4,9	4,7	4,4	3,8	4,5	4,4	4,0	3,5
Fuerza de trabajo por hogar	1,3	1,5	1,6	1,8	1,2	1,5	1,6	1,8
Ocupados por hogar	1,2	1,4	1,6	1,8	1,0	1,3	1,4	1,8
% hogares jefatura femenina	20,9	17,4	18,5	17,0	32,5	25,6	24,8	22,5
Relación de dependencia demográfica ^{d/}	1,1	0,9	0,6	0,5	1,0	0,7	0,6	0,4
Relación de dependencia económica ^{e/}	2,8	2,1	1,7	1,1	2,7	2,0	1,6	0,9
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	42	46	46	46	38	44	46	47
Tasa de desempleo abierto	8,8	6,7	4,3	2,2	16,7	10,5	7,8	3,2
Tasa neta de participación	42,2	49,5	52,4	61,3	40,1	47,5	51,4	62,7

a/ LP: Línea de pobreza. Para el año 2003, el valor fue de 30.818 colones para la zona urbana y 24.171 colones para la rural.

Para el año 1990, el valor fue de 5.585 colones para la zona urbana y 4.308 colones para la rural.

b/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2002.

c/ Se toma como vulnerables a los hogares cuyo ingreso familiar per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma, según lo planteado por Sauma (2002 p. 9 y 2003 p. 13).

d/ Relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

e/ Relación entre la población inactiva y la fuerza de trabajo.

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (1990 y 2003)

Cuadro 8

Características educativas de la población con ingreso conocido según líneas de pobreza^{a/}. 1990^{b/} y 2003

Características educativas	1990				2003			
	Hasta la LP	Vulnerable ^{c/}	De 1.4 a menos de 2 LP	Más de 2 LP	Hasta la LP	Vulnerable ^{c/}	De 1.4 a menos de 2 LP	Más de 2 LP
Años promedio de escolaridad								
Población de 15 años y más, total	5,1	6,1	6,5	8,4	5,4	6,4	6,8	9,3
Hombres	5,1	6,2	6,5	8,4	5,3	6,2	6,7	9,2
Mujeres	5,1	6,1	6,6	8,5	5,5	6,6	6,9	9,5
% inasistencia a la educación								
Menores de 7 a 12 años	6,7	4,9	4,9	2,5	2,2	2,6	1,2	1,1
Menores de 13 a 17 años	47,9	43,3	44,5	33,5	32,0	29,5	22,7	18,2
% con nivel educativo inferior a primaria completa								
Población de 15 años y más, total	44,0	30,4	30,0	19,1	39,4	27,9	23,4	11,0
Hombres	43,8	30,0	30,8	18,9	39,7	29,0	23,9	11,3
Mujeres	44,2	30,7	29,3	19,2	39,2	27,0	22,9	10,7
% con nivel educativo inferior a secundaria completa								
Población de 15 años y más, total	92,7	88,2	82,9	62,7	92,0	86,4	83,3	57,7
Hombres	92,6	87,8	83,4	63,9	92,3	88,2	83,8	59,8
Mujeres	92,8	88,5	82,3	61,4	91,7	84,9	82,8	55,6

a/ LP: Línea de pobreza. Para el año 2003, el valor fue de 30.818 colones para la zona urbana y 24.171 colones para la rural.

Para el año 1990, el valor fue de 5.585 colones para la zona urbana y 4.308 colones para la rural.

b/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2002.

c/ Se toma como vulnerables a los hogares cuyo ingreso familiar per cápita supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma, según lo planteado por Sauma (2002 p. 9 y 2003 p. 13).

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (1990 y 2003)

Cuadro 9

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), recursos girados por unidades ejecutoras, en miles de millones constantes de 1991^{a/}. 1990 – 2003

Unidades Ejecutoras ^{b/}	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 ^{c/}
BANHI	24,4	31,7	42,7	38,5	36,5	30,9	40,1	30,4	46,7	49,9	46,3	43,3	42,3	39,7	
CCSS	16,2	14,7	24,2	21,2	22,5	21,5	34,8	33,2	33,7	28,4	29,6	28,0	30,7	23,1	
MEP	10,2	7,0	7,9	10,9	11,0	12,8	13,6	17,0	18,6	18,6	18,7	20,0	20,1	14,8	
IMAS	1,4	2,8	5,8	19,9	13,0	13,1	12,4	15,9	14,5	5,5	15,0	9,8	9,0	7,4	
MS - OCIS	18,6	16,1	14,2	15,7	15,2	13,1	12,8	12,0	8,9	9,3	9,7	8,5	9,8	5,4	
PANI	3,4	4,0	3,8	4,2	6,4	5,2	5,1	6,2	5,7	6,9	7,3	8,4	9,2	6,4	
Otros	9,6	9,7	20,2	11,9	13,7	18,6	21,7	25,9	19,3	15,5	16,4	13,3	9,6	11,9	
TOTAL	83,8	86,0	118,8	122,2	118,4	115,1	140,5	140,6	147,3	134,3	143,0	131,2	130,6	108,8	115,8
Tasa anual	---	2,6	38,2	2,9	-3,2	-2,8	22,1	0,1	4,8	-8,9	6,5	-8,2	-0,5	-16,7	-11,3

a/ Deflatado con el Índice de Precios Implícito en los Gastos de Consumo Final del Gobierno General.

b/ Siglas: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Pensiones Régimen no Contributivo, Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Salud (MS), PANI Patronato Nacional de la Infancia.

c/ En las cifras del año 2003 el presupuesto del FODESAF no incluyó 4.800 millones de colones de salarios de varias unidades ejecutoras que pasaron a ser pagadas por el Gobierno Central. La segunda cifra corresponde al total si se incluye dicho monto en el total de los recursos girados.

FUENTE: Montiel, 2001, y DESAF.

Cuadro 10

Recaudación impuesto de ventas, recursos girados al FODESAF y deuda del Ministerio de Hacienda, según período de años. (millones de colones corrientes). 1988-2003

Año	Total recaudado real	Recursos girados		TOTAL	DEUDA	Diferencia %
		Ministerio Hacienda	Banco Central			
1988	2.617	843	1.729	2.572	45	1,7
1989	3.370	1.682	1.679	3.361	10	0,3
1990	3.208	1.606	1.602	3.208	0	0,0
1991	7.042	3.508	3.534	7.042	0	0,0
1992	10.164	5.144	5.020	10.164	0	0,0
1993	11.299	5.802	5.498	11.299	0	0,0
1994	13.553	7.627	5.926	13.553	0	0,0
1995	16.543	8.579	7.964	16.543	0	0,0
1996	26.239	580	13.299	13.878	12.361	47,1
1997	29.608	4.021	15.077	19.098	10.509	35,5
1998	34.000	9.865	0	9.865	24.135	71,0
1999	39.055	11.177	0	11.177	27.879	71,4
2000	44.555	21.098	0	21.098	23.457	52,6
2001	53.256	12.500	0	12.500	40.756	76,5
2002	59.524	24.184	0	24.184	35.341	59,4
2003	65.043	10.845	0	10.845	54.198	83,3
TOTAL	419.078	129.060	61.327	190.387	228.691	54,6

FUENTE: DESAF.

Cuadro 11

FODESAF, recursos presupuestados y girados, en miles de millones corrientes y constantes. 1990 – 2003

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Colones corrientes														
Asignado	11.714	14.314	22.015	28.753	37.196	43.458	61.597	70.152	80.949	82.830	99.085	115.224	115.494	90.299
Girado	7.047	8.596	14.120	17.398	20.993	25.469	36.325	41.037	50.676	54.577	66.158	69.363	78.806	74.623
Diferencia	4.667	5.718	7.895	11.355	16.203	17.989	25.272	29.115	30.273	28.253	32.927	45.860	36.688	15.676
Diferencia %	39,8	39,9	35,9	39,5	43,6	41,4	41,0	41,5	37,4	34,1	33,2	39,8	31,8	17,4
Colones constantes de 1991														
Asignado	139	143	185	202	210	196	238	240	235	204	214	218	191	132
Girado	84	86	119	122	118	115	141	141	147	134	143	131	131	109
Diferencia	55	57	66	80	91	81	98	100	88	70	71	87	61	23

FUENTE: Montiel, 2001: 12 y actualización con cifras DESAF.

Cuadro 12

FODESAF, distribución de los recursos girados por períodos según tipo de asignación presupuestaria, en porcentajes. 1990 – 2003

Instituciones y tipo de asignación presupuestaria	1975-1977	1978-1981	1982-1985	1986-1989	1990-1993	1994-1997	1998-2000	2001-2003
Ley con % fijo	28,1	25,8	29,9	52,2	64,9	64,2	74,0	78,6
CCSS - Artículo 4º Ley 5662	21,7	20,0	18,4	16,6	18,6	21,8	21,5	22,1
MEP	5,5	3,1	8,0	7,4	8,8	10,6	13,2	14,8
PANI	1,0	2,7	3,5	3,4	3,7	4,5	4,7	6,4
BANVHI	0,0	0,0	0,0	24,5	33,3	26,8	33,7	33,9
INAMU	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,5	0,9	1,4
Ley sin monto o con monto absoluto fijo	50,9	56,1	41,4	22,2	26,7	23,9	16,4	15,1
Alimentos (MEP Y OCIS)	23,6	25,3	18,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Salud - OCIS	12,2	18,5	16,9	18,9	15,8	10,3	6,6	6,3
IDA	11,2	6,9	2,3	1,8	2,5	2,1	0,9	1,2
IMAS	3,4	4,2	2,8	0,3	7,4	10,6	8,2	7,0
IAFA	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	0,3
INCIENSA	0,0	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3
Sin Ley	7,2	3,1	3,5	3,3	2,2	3,5	2,7	1,2
ICAA	7,2	3,1	3,2	3,0	1,9	3,1	2,4	0,9
CENAREE	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Total	86,2	85,0	74,8	77,7	93,8	91,6	93,1	94,9
Sin asignación fija	13,8	15,0	25,2	22,3	6,2	8,4	6,9	5,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Montiel, 2001: 12 y actualización con cifras DESAF.

Cuadro 13

Avance en la ejecución de metas del Plan Vida Nueva según institución y programas. 2003

Institución y Programas	Unidad de Medida	Meta 2003	Avance	% Avance
MIVAH				
Fondo de Subsidio para la Vivienda	Nº Bonos de vivienda pagados	10.074	8.449	83,9%
CCSS				
Seguro por el Estado	Nº de asegurados	184.868	42.828	23,2%
Capacitaciones	Nº participantes	101.025	49.188	48,7%
Consulta social	Nº de personas atendidas	452.467	220.974	48,8%
Obras de Infraestructura	Nº de Obras	ND	ND	%
Pensiones Adultos Mayores	Nº de Pensionados	80.120	79.118	98,7%
Pensiones Parálisis Cerebral	Nº de Pensionados	2.488	2.467	99,2%
MEP				
Becas	Nº Estudiantes	46.477	44.142	95,0%
Bono Escolar (2)	Nº Estudiantes	76.206	69.825	91,6%
Comedores escolares	Nº Estudiantes	465.126	469.372	100,9%
Telesecundaria (3)	Nº Estudiantes	3.646	3.646	100,0%
E. Abierta	Nº Estudiantes	31.588	31.588	100,0%
E. Preescolar (3)	Nº Estudiantes	88.084	88.084	100,0%
E. Primaria (3)	Nº Estudiantes	494.740	494.740	100,0%
E. Secundaria (3)	Nº Estudiantes	260.527	260.527	100,0%
E. Especial (3)	Nº Estudiantes	15.128	15.128	100,0%
Aula Abierta	Nº Estudiantes	5.041	5.041	100,0%
Pupitres	Nº Unidades distribuidas			#¡DIV/0!
Idioma Extranjero	Nº Estudiantes	320.742	320.742	100,0%
Informática educativa	Nº Estudiantes	254.587	254.587	100,0%
IDA				
Adjudicación de tierras	Nº Familias adjudicadas	1.276	1.346	105,5%
Titulación de tierras	Nº Títulos tramitados para inscripción	2.596	2.238	86,2%

Alcances y efectividad de los planes y programas de combate a la pobreza en Costa Rica en el período 1990-2003

Institución y Programas	Unidad de Medida	Meta 2003	Avance	% Avance
Organización y Gestión Empresarial	Nº Organizaciones creadas y fortalecidas	306	363	118,6%
	Nº Personas capacitadas	2.365	3.708	156,8%
Crédito Rural	Nº Operaciones aprobadas	205	123	60,0%
Seguridad Alimentaria	Nº Familias con Microproyectos	410	693	169,0%
	Nº Personas capacitadas	ND	351	ND
Infraestructura comunal básica	N de obras/ Monto a invertir	ND	109	ND
ICAA Acueductos Rurales	Nº Acueductos rurales	ND	6	ND
MTSS Subsidio por auxilio temporal	Nº Beneficiarios directos	ND	1.434	ND
PANI				
Proyectos de base comunitaria	Nº de proyectos	70	46	65,7%
Consultas	Nº de consultas	18.000	28.254	157,0%
Talleres educativos	Nº de talleres	200	1.119	559,5%
Auditorías sociales derechos	Nº de auditorajes sociales	1.100	1.059	96,3%
Atenciones integrales	Nº niños, niñas y adolescentes atendidos	6.000	5.961	99,4%
MINISTERIO SALUD				
CEN-CINAI	Nº Beneficiarios comidas servidas	29.000	32.261	111,2%
	Nº Beneficiarios atención integral	16.000	20.051	125,3%
	Nº Familias distribución de leche	65.000	80.147	123,3%
	Nº Familias distribución de alimentos	6.650	7.618	114,6%
SANEBAR	Inodoros			
	Nº Letrinas Secas	1.500	4.134	275,6%
	Sentaderos			
	Nº Bombas	700	4	0,6%
INA				
Acciones de capacitación	Nº Acciones Formativas	9.949	10.776	108,3%
	Nº de Participantes	130.711	165.428	126,6%
IMAS				
Apoyo Población en Desventaja Social	Nº Familias Beneficiadas	13.750	28.825	209,6%
Atención Emergencias	Nº Familias Beneficiadas	500	548	109,6%
Hogares Comunitarios	Nº Niños Atendidos	5.000	5.287	105,7%
Superémonos	Nº Familias Beneficiadas	8.500	11.930	140,4%
Creciendo Juntas	Nº Beneficiarias	4.070	4.782	117,5%

Alcances y efectividad de los planes y programas de combate a la pobreza en Costa Rica en el período 1990-2003

Institución y Programas	Unidad de Medida	Meta 2003	Avance	% Avance
Construyendo Oportunidades	Nº Beneficiarias	3.000	2.137	71,2%
Mejoramiento de Vivienda	Nº Familias Beneficiadas	825	626	75,9%
Infraestructura Comunal	Nº Proyectos Financiados	39	81	207,7%
Ideas Productivas	Nº Proyectos Financiados	675	2.437	361,0%
Oportunidades de Capacitación	Nº Personas Capacitadas	2.517	1.164	46,2%
JPSSJ				
Apoyo y fortalecimiento de organizaciones de acción social	Nº Beneficiarios de donaciones para necesidades básicas	ND	4.013	ND
	Nº Beneficiarios de proyectos financiados	ND	140.112	ND
MCJD				
Talleres de Cultura	Nº de Talleres	2	35	1750,0%
Cursos de Artes Plásticas	Nº de Cursos	22	9	40,9%
Capacitación para el Empleo	Nº de jóvenes capacitados empleo	400	400	100,0%
	Nº de jóvenes capacitados Hogares Crea	350	394	112,6%
	Nº de jóvenes capacitados alternativas productivas	100	58	58,0%

FUENTE: Consejo Social, Presidencia de la República (2004). Costa Rica: Sector social, cumplimiento de metas institucionales y ejecución presupuestaria a diciembre, 2003. San José: elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo Social, según información proporcionada por las Instituciones, 2004, archivo digital en Excel.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1-a

Jefes de hogar^{a/} por nivel de pobreza según grupos de edad, en cifras relativas. 1990^{b/} y 2003

Edad y sexo del Jefe	1990				2003			
	No Pobres	Pobres			No Pobres	Pobres		
		Total	Básica	Extrema		Total	Básica	Extrema
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menor de 20 años	0,5	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,3	0,5
De 20 a 29 años	17,5	14,7	17,4	9,3	12,2	10,1	10,9	7,9
De 30 a 39 años	29,8	29,6	32,0	24,7	25,3	27,4	27,9	25,9
De 40 a 49 años	21,0	18,7	19,5	17,0	26,9	22,7	21,0	27,3
De 50 a 64 años	20,8	18,7	18,5	19,0	22,7	17,7	17,2	18,8
De 65 años y más	10,4	18,0	12,1	29,7	12,6	21,6	22,3	19,6
Ignorados	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,4	0,0

a/ No se incluyeron los datos por sexo debido a que las cifras para las mujeres jefas de hogar por edad dan problemas de representatividad estadística pues en algunos grupos las cifras son cercanas o inferiores a 3000 casos.

b/ Los factores de expansión de la Encuesta de Hogares de 1990 fueron ajustados con base en Sauma, 2002.

* La cifra de jefas mujeres de 65 y más años en pobreza extrema es de 3128 en 2003 (con poco significado estadístico).

Cuadro 2-a

Condición de empleo de la población de 12 años y más con ingreso conocido por nivel de pobreza según sexo, en cifras relativas. 2003 (excluye servicio doméstico y pensionistas)

Condición de empleo y sexo	Total	No Pobres	Pobres		
			Total	Básica	Extrema
AMBOS SEXOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupado pleno	37,7	43,1	14,1	16,4	8,5
Subempleo visible ^{a/}	7,7	7,0	10,4	10,3	10,9
Subempleo invisible ^{a/}	5,4	4,7	8,3	9,0	6,4
Desempleo ^{a/}	3,6	2,9	6,7	5,4	9,8
Inactivo	45,3	41,9	59,9	58,2	64,0
Ignorado	0,4	0,4	0,6	0,7	0,4
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupado pleno	50,1	56,6	19,5	22,7	11,4
Subempleo visible ^{a/}	9,8	8,5	16,3	15,6	17,9
Subempleo invisible ^{a/}	8,2	6,6	15,7	17,0	12,4
Desempleo ^{a/}	4,0	3,0	8,8	6,4	14,9
Inactivo	27,1	24,7	38,8	37,4	42,4
Ignorado	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupado pleno	25,8	29,8	9,6	11,0	6,2
Subempleo visible ^{a/}	5,6	5,6	5,5	5,7	5,2
Subempleo invisible ^{a/}	2,7	2,8	2,0	2,2	1,6
Desempleo ^{a/}	3,2	2,7	4,9	4,6	5,6
Inactivo	62,6	58,9	77,6	76,0	81,5
Ignorado	0,2	0,2	0,3	0,5	0,0

a/ Las cifras son porcentajes y no corresponden a las tasas de desempleo y subempleo.

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (1990 y 2003).

Cuadro 3-a

Tipos de inactividad de la población con ingreso conocido por nivel de pobreza según sexo, en porcentajes. 2003

Condición de inactividad	NO POBRES	POBRES		
		Total	Básica	Extrema
Hombres	100,0	100,0	100,0	100,0
Inactivo ocupado autoconsumo	4,6	9,1	7,0	13,8
Inactivo ocupado marginal	2,7	4,2	4,7	3,0
Inactivo desalentado	2,6	3,8	3,5	4,5
Inactivo deseos trabajar	13,2	9,8	9,5	10,3
Inactivo ya encontró trabajo	0,3	0,2	0,3	0,0
Inactivo disponible estacional	0,2	0,2	0,1	0,4
Inactivo no disponible	76,3	72,8	74,9	68,0
Mujeres	100,0	100,0	100,0	100,0
Inactiva ocupada autoconsumo	5,3	9,2	7,6	12,7
Inactiva ocupada marginal	3,0	3,8	2,7	6,0
Inactiva desalentada	3,2	4,6	4,5	4,8
Inactiva deseos trabajar	16,8	15,1	15,9	13,3
Inactiva ya encontró trabajo	0,2	0,0	0,0	0,1
Inactiva disponible estacional	0,3	0,5	0,4	0,8
Inactiva no disponible	71,2	66,9	69,0	62,2

FUENTE: Con base en INEC, archivo primario Encuesta de Hogares (2003).

Cuadro 4-a

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), recursos girados por unidades ejecutoras, en miles de millones de colones corrientes. 1990 – 2003

Unidades Ejecutoras ^{a/}	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BANHI	2.053	3.165	5.072	5.480	6.470	6.839	10.363	8.884	16.053	20.300	21.398	22.879	25.498	27.215
CCSS	1.364	1.473	2.880	3.015	3.999	4.749	9.002	9.695	11.599	11.536	13.672	14.790	18.512	15.860
MEP	854	698	939	1.545	1.949	2.822	3.519	4.952	6.387	7.571	8.656	10.576	12.130	10.166
IMAS	117	276	686	2.836	2.311	2.896	3.194	4.640	4.981	2.250	6.960	5.156	5.429	5.079
MS - OCIS	1.562	1.609	1.691	2.232	2.692	2.906	3.320	3.500	3.057	3.800	4.493	4.502	5.893	3.725
PANI	288	400	450	593	1.141	1.150	1.324	1.800	1.948	2.800	3.372	4.424	5.526	4.400
Otros	809	975	2.401	1.697	2.430	4.108	5.604	7.568	6.650	6.319	7.608	7.036	5.818	8.177
TOTAL	7.047	8.596	14.120	17.398	20.993	25.469	36.325	41.037	50.676	54.577	66.158	69.363	78.806	74.623

a/ Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Pensiones Régimen no Contributivo, Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Salud (MS), PANI Patronato Nacional de la Infancia.

FUENTE: Montiel, 2001, y DESAF.

Cuadro 5-a

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), recursos girados por unidades ejecutoras, en miles de millones constantes de 1991.^{a/} 1990 – 2003

Unidades Ejecutoras ^{a/}	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BANHI	24,4	31,7	42,7	38,5	36,5	30,9	40,1	30,4	46,7	49,9	46,3	43,3	42,3	39,7
CCSS	16,2	14,7	24,2	21,2	22,5	21,5	34,8	33,2	33,7	28,4	29,6	28,0	30,7	23,1
MEP	10,2	7,0	7,9	10,9	11,0	12,8	13,6	17,0	18,6	18,6	18,7	20,0	20,1	14,8
IMAS	1,4	2,8	5,8	19,9	13,0	13,1	12,4	15,9	14,5	5,5	15,0	9,8	9,0	7,4
MS - OCIS	18,6	16,1	14,2	15,7	15,2	13,1	12,8	12,0	8,9	9,3	9,7	8,5	9,8	5,4
PANI	3,4	4,0	3,8	4,2	6,4	5,2	5,1	6,2	5,7	6,9	7,3	8,4	9,2	6,4
Otros	9,6	9,7	20,2	11,9	13,7	18,6	21,7	25,9	19,3	15,5	16,4	13,3	9,6	11,9
TOTAL	83,8	86,0	118,8	122,2	118,4	115,1	140,5	140,6	147,3	134,3	143,0	131,2	130,6	108,8

a/ Deflatado con el Índice de Precios Implícito en los Gastos de Consumo Final del Gobierno General.

b/ Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Pensiones Régimen no Contributivo, Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Salud (MS), PANI Patronato Nacional de la Infancia.

FUENTE: Montiel, 2001 y DESAF.

¹ No se incluyen las cifras sólo para las jefas de hogar pues los datos desglosados de cada grupo son poco significativos estadísticamente en varios casos. Por esa razón se utilizó la población total con ingreso conocido de acuerdo al nivel de pobreza.

² La cobertura descendió de un 60,9% en 1980 menos de un 50% en 1989 y no fue sino en el año 2000 cuando se recuperó la cobertura alcanzada 20 años antes al llegarse de nuevo a un 60,9 (Castro y Barahona, 2004, p. 9; con base en cifras oficiales).

³ Dos leyes posteriores modificaron esta situación. En 1982 la Ley de Impuesto General sobre las Ventas (Ley No. 6826 del 8 de noviembre) aumentó la tasa del impuesto de ventas de un 8% a un 10%. En 1983 (Ley No. 6914 del 28 de noviembre) fijó en un 20% el porcentaje de dicho impuesto destinado al FODESAF (Montiel, 2001, 3).

⁴ Artículo 51 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (No. 7052) del 6 de noviembre de 1986, publicada el 27 de noviembre de 1986.

⁵ Se trata de una definición muy laxa de “indigentes” pues de acuerdo a la Encuesta de Hogares del 2000 la población del país es pobreza extrema es de 224.649 personas con la metodología vieja y de 232.504 personas con la nueva metodología y considerando los ajustes propuestos por Sauma (2002).

⁶ Este mismo decreto se define como “Asegurado por cuenta del Estado” al usuario de los servicios de salud que no está comprendido en alguno de los regímenes, categorías y convenios propios de la CCSS y que además no tenga capacidad de pago. Además, se define como “indigencia médica”, aquella en que el núcleo familiar no pueda satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda y salud (CGR, 2002-c, 6).

⁷ CGR. Área de Servicios Sociales. Informe No. DFOE-SO-3-2002, 15 DE abril, 2002. Resultados del estudio efectuado sobre la gestión operativa de la Dirección Del Triángulo De Solidaridad (DTS)

⁸ La Nación 28 de abril 2002 edición digital http://www.nacion.com/ln_ee/2002/abril/28/pais1.html

⁹ Decreto Ejecutivo 30493, Diario Oficial “La Gaceta”, N° 120, lunes 24 de junio, 2002 (reformado por el Decreto Ejecutivo N° 31052 de 16 de diciembre de 2002). Fuente: Procuraduría General de la República, Sistema Costarricense de Información Jurídica <http://www.pgr.go.cr/scij/>

¹⁰ Conformada por Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda, Cultura y las siguientes instituciones: Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de la Mujer, Instituto de Desarrollo Agrario, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Junta de Protección Social de San José.

¹¹ Ley N° 7769 del 24 de abril de 1998.