

# **PUENTE**

## **AL DESARROLLO**

---

ESTRATEGIA NACIONAL  
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

---





COSTA RICA  
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



# AGRADECIMIENTOS

Se agradece el apoyo brindado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y por Eurosocial en la elaboración del documento y diseño de la estrategia.

Adicionalmente se agradece profundamente a todas las personas que han aportado a la elaboración del documento:

Noemy Alfaro, Marlene Oviedo, Patricia Obando, Gabriela Prado, Laura Barahona, Yariela Quirós, Santiago Álvarez, Lizbeth Barrantes, Leidy Guillen, Ana María Ramírez, Elizabeth Monge, Gerardo Alvarado, María Leitón, Esteban Villalobos, Emilia Mora, Rosibel Herrera, Yessenia Arias, Vanesa Loaiza, Leidy Guillén, Nancy Marín, Geovanni Cambroner, Nelson Vinicio Mora, Marcela Ávila, Silvia Pizarro, Betzaida Benavides, Álvaro Jiménez Morales, Estefania Carvajal, Juan Luis Bermúdez, Marta María Jiménez Vargas, Sigifredo Pérez Fernández, María Elena Castro Esquivel, Amparo Pacheco Oreamuno.

Se agradece a las instituciones y a las y los jerarcas que integran el Consejo Social Presidencial Social. Se agradece también el valioso aporte de los enlaces interinstitucionales:

Francisco Golcher Valverde, Ana Rita Arguello Miranda, Ricardo Solano Gamboa, Víctor Hernández Agüero, Grace García Muñoz, Flor Gamboa Ulate, M. Esther Vargas Vega, Julio Canales, Ricardo Murillo Rapso, Betsy Murillo Pacheco, Carlos Díjeres Morales, Flor Umaña, Katty Monge, Tatiana Ramírez Chavarría, Natalia Villalobos, Emilie Baltodano, Vanessa Ramírez, Warner Mena Rojas, María Gabriela Castro, Adriana Alfaro, Saúl Calderón Mata, Rose Mary Serrano, Humberto Pineda, Ubaldo Carrillo y Herminia Jerez.

Finalmente se agradece a la Federación de Organizaciones Sociales.



Federación de Organizaciones Sociales

# CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| Siglas  | 5  |
| Presentación  | 6  |
| Resumen Ejecutivo   | 7  |
| Estrategia de atención a la pobreza en el marco del Plan Nacional de Desarrollo | 10 |
| Pobreza: Un reto multisectorial   | 12 |
| Generalidades sobre la pobreza en Costa Rica                                    | 12 |
| Acceso a recursos para el bienestar   | 13 |
| Pobreza por Ingresos  | 14 |
| Pobreza por Ingresos según zona geográfica                                      | 16 |
| Desafíos para el cambio   | 16 |
| Herramientas para el cambio   | 19 |
| SINIRUBE: Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios                   | 19 |
| SIPO: El Sistema de Información de la Población Objetivo                        | 20 |
| Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)  | 22 |
| Plataforma de Mapas Sociales  | 22 |
| Enfoques para el abordaje de la pobreza   | 23 |
| Enfoque de derechos para el desarrollo humano                                   | 24 |
| Enfoque sistémico de protección y desarrollo social                             | 24 |
| Enfoque territorial para la intervención de la pobreza                          | 24 |
| Enfoque de ciclo de vida para la intervención familiar                          | 25 |
| Enfoque de igualdad y equidad de género   | 25 |
| Objetivos   | 25 |
| Objetivo General  | 25 |
| Objetivos específicos   | 25 |
| Negociando el Cambio: Oferta programática y articulación de actores             | 25 |
| Dimensión Organizativa  | 27 |
| Dimensión Política  | 28 |
| Dimensión Operativa: Unidad Ejecutora   | 29 |
| PLAN DE Reducción de la Pobreza Extrema   | 31 |
| Principios  | 31 |
| Equidad   | 31 |
| Atención integral de las familias   | 31 |
| Articulación  | 31 |
| Corresponsabilidad  | 32 |
| Participación   | 32 |
| Sostenibilidad  | 32 |
| Preparando el camino para la reducción de la pobreza extrema                    | 32 |

# CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Bienestar para crecer  | 33 |
| Oportunidades para el cambio                                       | 34 |
| Cogestor Social  | 34 |
| Perfil socio demográfico de la población en pobreza extrema        | 36 |
| Jefatura de las familias identificadas, por sexo                   | 38 |
| Jefatura de familia, con pareja o sin pareja                       | 39 |
| Distribución de la población por grupos de edad                    | 40 |
| Jefatura de familia y condición de aseguramiento                   | 41 |
| Tenencia de la Vivienda  | 42 |
| Condición educativa  | 43 |
| Definición de la demanda   | 44 |
| Ejes de intervención   | 45 |
| Acceso de las familias awl Sistema de Protección Social Estatal    | 45 |
| Desarrollo de Capacidades  | 45 |
| Empleo y empresariedad   | 45 |
| Acceso a infraestructura básica y productiva                       | 45 |
| Acceso a tecnología y reducción de brecha digital                  | 46 |
| Habitabilidad, acceso a vivienda digna                             | 46 |
| Objetivos  | 46 |
| Objetivo General   | 46 |
| Objetivos Específicos  | 46 |
| Metas  | 46 |
| Cuantificación del objetivo  | 46 |
| La contribución institucional a la reducción de la pobreza extrema | 47 |
| Estrategia de Seguimiento y Evaluación                             | 47 |
| Conclusión   | 50 |
| Bibliografía   | 50 |

# SIGLAS

**CBA:** Canasta Básica Alimentaria  
**CEN-CINAI:** Centro de Educación y Nutrición-Centro Integral de Nutrición y Alimentación Infantil  
**CCCI:** Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional  
**CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social  
**CNREE:** Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial  
**CONAPAM:** Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor  
**EHPM:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples  
**ENAHO:** Encuesta Nacional de Hogares  
**EBAIS:** Equipos Básicos de Atención Integral en Salud  
**FIS:** Ficha de Información Social  
**FONABE:** Fondo Nacional de Becas  
**FONATEL:** Fondo Nacional de Telecomunicaciones  
**IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social  
**INA:** Instituto Nacional de Aprendizaje  
**MEP:** Ministerio de Educación Pública  
**INAMU:** Instituto Nacional de las Mujeres  
**MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
**MIVAH:** Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humano  
**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación  
**NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas  
**INEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos  
**INDER:** Instituto de Desarrollo Rural  
**IPM:** Índice de Pobreza Multidimensional  
**PAI:** Programa de Abastecimiento Institucional  
**PANI:** Patronato Nacional de la Infancia  
**PIB:** Producto Interno Bruto  
**PND:** Plan Nacional de Desarrollo  
**PRONAE:** Programa Nacional de Empleo  
**RNC:** Régimen No Contributivo  
**SINIRUBE:** Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios  
**SIPO:** Sistema de Información de la Población Objetivo  
**UGM:** Unidades Geoestadísticas Mínimas

# PRESENTACIÓN

## INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza de la Administración Solís Rivera (2015-2018), denominada: Puente al Desarrollo. En este primer apartado se sintetizan los principales contenidos de cada una de las secciones del documento. La Figura 1 muestra la lógica conceptual de la estructura del documento.



Figura 1. Estructura lógica del documento Puente al Desarrollo

En la primera sección denominada “La Estrategia en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018” se expone y se delinea cómo se vinculan e interrelacionan los tres pilares de la administración con el objetivo de la reducción de la pobreza. Además, se plantea cómo es que, desde la globalidad del Gobierno, se inserta el pilar específico de reducción

de la pobreza, el cual se reflejará en Puente al Desarrollo y luego en el “Plan para el reducción de la pobreza extrema”.

En la segunda sección se desarrolla propiamente la “Estrategia Nacional de Atención de la Pobreza”. Esta estrategia parte del diseño del PND y comprende una acción del Sector Social, reunido en el Consejo Presidencial Social, diseñando el abordaje de la reducción de la pobreza como un todo desde la acción del gobierno.

Este capítulo inicia mostrando el panorama de la pobreza en Costa Rica y su evolución en los últimos años, planteado desde la perspectiva de los ingresos así como de las carencias.

Posterior al análisis del estado actual de la pobreza se abordan las conclusiones de los principales diagnósticos, sobre las áreas y temas en los cuáles la política social, la administración pública y las instituciones vinculadas deben mejorar para atender de forma más eficiente el fenómeno de la pobreza. Luego, la estrategia plantea una serie de herramientas innovadoras que se pondrán en práctica durante la administración como mecanismos de mejora en la gestión del sector social, a saber: i) la articulación del Consejo Presidencial Social; ii) el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE); iii) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); y iv) los Mapas Sociales.

Este segundo capítulo continúa con el detalle de los enfoques orientadores de la Estrategia Nacional para la Atención de la Pobreza de la presente administración, como soporte conceptual. Asimismo, plantea los objetivos de dicha Estrategia.

Se concluye este acápite con la descripción de la

Los tres pilares son i.) impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, ii.) combate a la pobreza y reducción de la desigualdad y iii.) un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.



estructura organizativa que existirá desde el Consejo Presidencial Social y en conjunto con las instituciones del sector social, para la coordinación política y ejecutiva del Plan, así como de los instrumentos de evaluación y de seguimiento que se utilizarán para la correcta ejecución y encausamiento tanto de la Estrategia, como del Plan que se describe en el tercer capítulo.

El tercer capítulo se denomina “Plan para la reducción de la pobreza extrema”. La Administración Solís Rivera definió como su prioridad, inscrita dentro de la reducción de la pobreza, la reducción a la pobreza extrema; partiendo de un principio ético de atender prioritariamente a las familias más necesitadas dentro de las que están en condición de pobreza. Es decir, dentro de Puente al Desarrollo, hay un apartado particular y específico para atender la pobreza extrema.

El capítulo inicia exponiendo los principios del “Plan para la reducción de la pobreza extrema”, esbozando la filosofía de generación de capacidades y de construcción de capital humano que respalda el plan y que busca trascender el asistencialismo clientelista. El apartado continúa con la descripción de la figura de los cogestores sociales, como el mecanismo de “puente” entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y la oferta institucional; además de constituirse en el elemento que da seguimiento a los planes de atención familiar, elaborados a la medida, según las características de cada familia en pobreza extrema.

A continuación, el capítulo presenta el tipo de articulación que deberá existir entre las instituciones como: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Ministerio de Educación Pública (MEP), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), las cuales constituyen el primer anillo de los programas de protección social, para dirigirlos hacia una misma población (ver figura 4).

Es decir, se define cómo se logrará que en un núcleo familiar coexistan en el mismo periodo de tiempo los beneficios del IMAS y que estos se encadenen, por medio de los planes hechos por los cogestores, con las becas de FONABE y AVANCEMOS, con las capacitaciones de INAMU y del INA, con el bono de la vivienda, y con programas como el

Seguro Por el Estado, en Régimen no Contributivo y otros. Articulaciones que deberán generar un incremento significativo del capital humano y de las oportunidades de dicha familia, como herramientas para salir de la pobreza extrema.

Seguidamente, se plantea el objetivo del Plan y se hace una caracterización de la población que se atenderá, partiendo de la información disponible en el registro del Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO). A partir de dicha caracterización, a modo de aproximación a las necesidades de las familias en pobreza extrema por atender, se construyen las metas de articulación desglosadas por institución, partiendo de los 75 distritos definidos como prioritarios, a saber, los 75 distritos del país que contienen el 65% de la pobreza extrema, según datos del Instituto Nacional de Censo y Estadística (INEC).

En otras palabras, se termina el capítulo con el detalle de los compromisos institucionales y se identifican los espacios locales donde están priorizadas las familias en condiciones de pobreza extrema, las cuales deberán ser atendidas de manera preferente, oportuna y obligatoria según el “Plan para la reducción de la pobreza extrema”; dichos compromisos son clave para hacer exitosa la articulación institucional y el Plan mismo.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas (2014-2018) constituye el marco orientador del quehacer del gobierno de la República, es el punto de partida para la formulación e implementación de la política pública. Se fundamenta en la visión de “un país solidario e inclusivo que garantiza el bienestar de las presentes y futuras generaciones que participan en el ejercicio democrático, y confían en el accionar institucional transparente y efectivo” (PND, 2014).

Para materializar esta filosofía el gobierno ha definido tres pilares orientadores y articuladores de la gestión, a saber:

- Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad.
- Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.
- Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

Coloca así, en un lugar preponderante, la articulación de programas y proyectos ejecutados por las diversas instituciones del sector público, y la corresponsabilidad de otros entes, tendientes a alcanzar las metas para un crecimiento económico que genere empleo de calidad y desarrollo humano para todas y todos. Esto será posible si se avanza simultáneamente en el logro de los objetivos de los tres pilares. Como lo señalan Céspedes y Jiménez (2010): “difícilmente, se puede reducir la pobreza en ausencia de crecimiento y de estabilidad económica. Sin embargo, por sí solos el crecimiento y la estabilidad económica no necesariamente reducen la pobreza” (p.56).

En este contexto, y bajo la coordinación de la Segunda Vicepresidencia de la República, del Consejo Presidencial Social y la conducción del Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, se ha realizado el proceso de formulación de la *Estrategia para la Atención de la Pobreza y la Reducción de la Pobreza Extrema: Puente al Desarrollo*; instrumento orientador de las acciones sectoriales e institucionales en esta materia; visualizando su necesaria vinculación con otras estrategias de gobierno como son la Estrategia Nacional de Empleo y Producción y el Programa Tejiendo Desarrollo de la Primera Dama de la República; y en procura de la incidencia en territorios y gobiernos locales.

En Costa Rica la pobreza ha sido constante, al revisar la Encuesta de Hogares del INEC de varios años, alrededor del 20% de la población se encuentra en esta condición desde el 2004, con excepción de los periodos 2007- 2009 que mostraron porcentajes entre el 16,7% y el 18.5%. A partir del 2010, se sitúa alrededor del 21% y aumenta a 22% en el 2014. La pobreza extrema, por su parte, en el periodo 2003-2014, exhibió su punto más bajo en el 2007 (3.3%), pero a partir de este año, continuó en aumento hasta alcanzar en el 2014 su nivel más alto, 6.7%; de manera que el número absoluto de familias en pobreza ha estado creciendo ininterrumpidamente con el aumento de la población.

Este comportamiento de la pobreza en Costa Rica exige una reflexión sobre cuáles son las condiciones que han limitado su atención efectiva y, consecuentemente, sobre los desafíos ante los cuales se enfrenta el Estado para su efectiva reducción.

¿Qué ha pasado con la política social en materia de reducción de la pobreza y por qué esta aparece

estancada? En este sentido, los diagnósticos que hablan de desarticulación y de dispersión de recursos y programas han sido reiterados en la última década y por diversas investigaciones (Informe de Contraloría DFOE-30-2006, Céspedes y Jiménez, 2010, Estado de la Nación, 2013). Se señala que la política social ha tenido un carácter de contención/mitigación, más que de reducción de la pobreza; de una tendencia a brindar los servicios por demanda, sin llevarlos a quienes más los necesitan; lo que propicia una conservación o mantenimiento de la exclusión. La política selectiva de Costa Rica no ha tenido una priorización oportuna, especialmente, en lo que a transferencias monetarias se refiere; no se ha logrado la complementariedad efectiva entre las políticas selectivas y las universales, se ha dificultado el “jugar en equipo”.

Lo anterior, según las investigaciones, se suma al hecho de que cada institución o programa tiene un sistema propio para seleccionar y registrar beneficiarios, lo cual obstaculiza que se trabaje sobre una misma población objetivo y con mayor impacto. De este modo, el sector social se convierte en un archipiélago institucional, en el cual la ciudadanía y los habitantes deben navegar para relacionarse bilateralmente con cada una de las instituciones en busca de los programas y/o beneficios. Lo anterior a pesar de la fortaleza que constituye el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para el país, dado que dispone de recursos seguros y sostenibles para la atención de la pobreza.

Este panorama, constituye el sustento de la Estrategia y justifica el objetivo que plantea: atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, en aras del desarrollo humano e inclusión social.

Para el cumplimiento de este propósito se apuesta a: la articulación y seguimiento desde el Consejo Social Presidencial; a un Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios, partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); al empleo de los Mapas Sociales como herramienta para toma de decisiones; y a la articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales.



Por último, y como el mayor reto de Puente al Desarrollo, se plantea la *Reducción de la Pobreza Extrema*. Se definen como principios orientadores para su atención la equidad, la atención integral de las familias, la articulación, la corresponsabilidad, la participación y la sostenibilidad. El objetivo planteado es: *Reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales*.

Con este propósito, se define la meta de atender 54,600 familias en pobreza extrema. Todas ubicadas en los 75 distritos catalogados como prioritarios, de acuerdo con los índices de Pobreza, Pobreza Extrema y Necesidades Básicas Insatisfechas que los caracterizan. En estos distritos se ubica el 65% del total de familias en pobreza extrema del territorio nacional. Se busca atender a estas familias en un proceso ascendente desde dos dimensiones:

1. Bienestar para crecer: la atención a familias en pobreza extrema tiene como primer momento garantizar la satisfacción de las necesidades básicas. Integra un conjunto de acciones y actores, tanto de carácter público como privado; es el mecanismo para crear una plataforma de servicios de protección social en una atención personalizada, preferente y obligatoria por parte de las instituciones.

2. Oportunidades para el cambio: este es el segundo momento, representa la gestión de acciones que conducen a la concreción de oportunidades reales a las familias para el cambio en sus condiciones de vida. Se afianza en los esfuerzos nacionales que se han concretado en una institucionalidad consolidada para la atención de las diversas necesidades de la población, según el ciclo de vida y la multidimensionalidad de la pobreza. Se asocia a la empleabilidad, el emprendedurismo, la formación y capacitación, entre otros.

Esta propuesta de atención define como indicador de éxito la creación de una figura de nivel técnico-profesional denominada cogestor social, cuya función es de “puente” al propiciar el vínculo entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y la oferta institucional; figura que facilita la articulación en el ámbito local y brinda un acompañamiento directo y personalizado a la familia, como parte integral de un plan de atención familiar.

Puente al Desarrollo plantea un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir el avance en las familias participantes y, de una manera preponderante, el cumplimiento de los compromisos asumidos por la institucionalidad como medio para incidir en la construcción de una sociedad más inclusiva.

# 1. ESTRATEGIA DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La Administración Solís Rivera ha propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 tres pilares que constituyen el punto de partida para orientar el desarrollo del país:

- Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad.
- Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.
- Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

Estos tres pilares se integran en una visión de “un país solidario e inclusivo que garantiza el bienestar de las presentes y futuras generaciones que participan en el ejercicio democrático, y confían en el accionar institucional transparente y efectivo” (MIDEPLAN, 2014, p.63).

Para esto, se apuesta a la articulación de programas y proyectos ejecutados por las diversas instituciones del sector público y a la corresponsabilidad de otros entes, tendentes a alcanzar los objetivos, cumplir con la visión propuesta, obtener los resultados de desarrollo nacional y mejorar el nivel de calidad de vida de la población.

Como el mismo PND plantea: “*el PND es el marco orientador del quehacer del Gobierno de la República. Es el referente para definir las políticas públicas, las prioridades, los objetivos y los programas que han sido fijados para los niveles nacional, sectorial, regional-territorial. El PND es vinculante para entidades públicas, ministerios y demás órganos del Estado y constituye el marco global que orientará los Planes Estratégicos Sectoriales y Regionales, así como los Planes Operativos Institucionales (POI), según los niveles de autonomía que corresponda, de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales.*” (MIDEPLAN, 2014, p.19)

¿Por qué es clave la integración y el acople sincronizado de las metas de los tres pilares? Esta integración es clave para lograr el escenario positivo

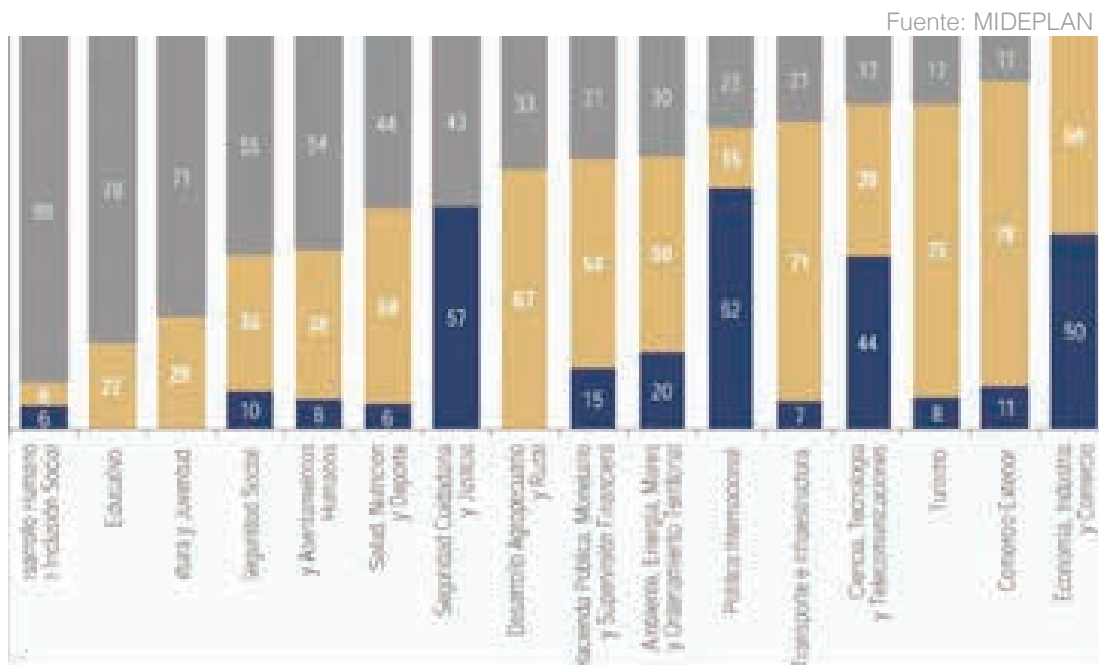
para el país que el PND plantea, haciendo símil con el periodo de 2005-2008 que vivió el país, “*el Producto Interno Bruto continúa incrementándose, la tasa de desempleo disminuye y se concentra en lo que se denomina el desempleo normal en una sociedad. El déficit fiscal se reduce de manera sostenible y se estabiliza en el 1,0%. La variación en los precios es moderada y muy similar a la experimentada por los principales socios comerciales, hay menor desigualdad y pobreza y la economía crece sobre la base del mercado externo e interno*” (MIDEPLAN, 2014, p. 66). Ese es el escenario deseable sustentado por los tres pilares.

El cumplimiento de las metas de uno solo de los pilares no garantiza el objetivo país, ese objetivo integral de tener un crecimiento económico que genere empleo de calidad y desarrollo humano para todas y todos.

Se puede lograr crecimiento económico, lo cual no es garantía directa de más y mejores empleos. También se puede hacer más eficiente la política social selectiva y llegar primero a quienes más lo necesitan, pero esto tampoco es garantía de cumplimiento pleno de objetivos si no se acompaña de más y mejores empleos en las diferentes regiones del país, así como de un crecimiento que se distribuya mejor entre la población.

Como lo señalan Céspedes y Jiménez (2010) “*difícilmente, se puede reducir la pobreza en ausencia de crecimiento y de estabilidad económica. Sin embargo, por sí solos el crecimiento y la estabilidad económica no necesariamente reducen la pobreza*” (p. 56).

Siempre en la línea del PND, “*para que el crecimiento económico contribuya a la reducción de la pobreza extrema y de la desigualdad del ingreso, es necesario facilitar el acceso de los más pobres a oportunidades laborales vinculadas con los sectores productivos que más contribuyen con*



dicho crecimiento” (MIDEPLAN, 2014, p.70).

Al mismo tiempo, la transparencia como pilar es clave, dada la necesidad de que la política de reducción de la pobreza utilice herramientas técnicas y se aleje de cualquier influencia de prácticas clientelistas.

El PND como marco orientador establece una articulación operativa, tanto sectorial como regional-territorial y local, para atender el desarrollo de los y las ciudadanas de forma multidimensional e intersectorial. Esta articulación es sustantiva e identifica esfuerzos interdependientes que deben entrelazarse para lograr la visión país. Esto se ilustra en el gráfico 1.

Entrelazar esfuerzos con perspectiva multisectorial se puede ejemplificar con la Estrategia Nacional de Empleo y Producción, la cual, en su propósito de ampliar las oportunidades para que las mujeres y hombres consigan un trabajo decente y productivo, plantea esfuerzos combinados de la política económica y social, y de los sectores público y privado, esfuerzos que fomenten el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Este esfuerzo a nivel macro, de alianza entre el sector productivo, privado y cooperativo con el sector público para generar empleo, tiene una relación directa con la reducción de la pobreza.

Otro ejemplo lo constituye el Programa Tejiendo Desarrollo, el cual es una estrategia impulsada por actores locales con incidencia en los territorios,

gobiernos locales, e instituciones representadas regionalmente; orientada a articular instituciones de los diferentes sectores para responder a las necesidades definidas por los actores, buscando fortalecer los diálogos y la participación ciudadana. Este programa trabaja a nivel territorial y procura el desarrollo de los espacios locales.

Puente al Desarrollo es la estrategia central dentro del pilar de combate a la pobreza y de reducción de la desigualdad del PND, se inscribe en este reto de articulación intersectorial. Tal como se visualiza en el gráfico 1, su acción se vincula con 15 de los 16 sectores representados en el mismo.

A lo largo de la formulación del presente documento, se logran establecer los puentes para armonizar la Estrategia de Empleo, Puente al Desarrollo, y el Programa Tejiendo Desarrollo. Los puntos estratégicos de encuentro son:

- Reducción de la pobreza.
- Articulación de los servicios entre el sector público y privado.
- Facilitar el acceso preferente a los servicios.
- Coinciden en la atención de poblaciones prioritarias.
- Gestión transparente y efectiva.
- Enfoque de desarrollo territorial como eje transversal de las acciones.
- Utilizar los ámbitos de planificación nacional.

## 2. POBREZA: UN RETO MULTISECTORIAL

La reducción de la pobreza es una tarea impostergable, la cual, además, requiere una acción articulada del Estado en su conjunto. Depende no solo de una intervención intersectorial, sino de asumir medidas generales como Estado vinculadas al crecimiento económico y a la generación de empleo. Se argumenta que "...las condiciones para la generación del desarrollo humano y el bienestar de las personas se expresan en un conjunto de resultados que la sociedad, en la compleja interacción entre las políticas públicas y la dinámica privada, es capaz de generar para potenciar las capacidades, oportunidades y derechos de las personas" (MIDEPLAN, 2010, p. 44).

En este sentido, se conceptualiza la pobreza, se describen las generalidades de sus principales variables en Costa Rica y las tendencias que ha asumido en los últimos años, desde un análisis de pobreza por ingresos, mediciones Gini y necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Se continúa con la presentación de los principales desafíos del Estado y, específicamente, del Sector Social para atender la pobreza, superando las debilidades históricas que han limitado el logro de la reducción de la misma, entre las que destacan la desarticulación y las filtraciones.

Se concluye con la descripción de los procesos a los cuales se apuesta como innovaciones para lograr una atención de la pobreza efectiva; partiendo de enfoques de abordaje integradores, del uso de herramientas para la medición de la pobreza, la selección de la población, el seguimiento y la articulación de acciones y, por último, de la definición de una oferta interinstitucional e intersectorial articulada y comprometida políticamente. Conjunto de elementos que permitirá transitar de una atención por demanda a una atención centrada en la identificación de necesidades y su priorización buscando movilidad social. Contempla la oferta,

los compromisos y la estructura organizativa que existirá desde el Consejo Presidencial Social para su implementación.

### 2.1 GENERALIDADES SOBRE LA POBREZA EN COSTA RICA

La pobreza es el resultado de un proceso socio-histórico en el que se conjugan una serie de determinantes de orden económico, social, político e ideológico. Se manifiesta como un fenómeno multidimensional que requiere de una intervención que abarque las diferentes dimensiones con acciones integrales; las cuales deben amalgamarse en una política social que articule la oferta de servicios sociales selectivos y universales, y que se complementen entre sí.

Las familias y las comunidades con mayor exclusión y deterioro social están constituidas por seres humanos que requieren de condiciones necesarias para el desarrollo de su capacidad de gestión, conocimientos, habilidades personales y sociales para mejorar su calidad de vida y su capacidad resolutive, tanto en el plano personal, como familiar y territorial.

De acuerdo con Estado de la Nación (2014), *en los últimos veinte años "el país creó una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que subsanó los retrocesos de los años ochenta. Pero el asentamiento de esas bases fue acompañado por resultados decepcionantes en temas clave: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza no se redujo, persistieron amplias fallas en los mercados laborales y la insostenibilidad ambiental se acrecentó"* (p. 36).

A lo anterior debe agregarse que las manifestaciones de la pobreza se han asociado históricamente con los bajos ingresos y el limitado acceso al mercado

de trabajo; lo cual se refleja en conceptos como el acceso a recursos para el bienestar, condiciones de participación en mercados de trabajo, e Inversión social para enfrentar los efectos, principalmente relacionados con bajo nivel de escolaridad, limitado acceso a servicios de salud, a la alimentación básica y a vivienda digna, entre otros.

## **2.2 ACCESO A RECURSOS PARA EL BIENESTAR**

En las sociedades contemporáneas existen dos fuentes fundamentales de acceso a recursos para el bienestar: las que provienen de la gestión pública y aquellas otras a las que se accede a través del mercado laboral y el mercado de bienes y servicios. El consumo final de los hogares ha sido uno de los motores principales en el crecimiento económico nacional.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del INEC (2013), del ingreso percibido por los hogares costarricenses, más del 50% se dirige al consumo, principalmente en alimentación, transporte y vivienda; y a las transacciones dirigidas a atender impuestos, seguridad social, pensiones, seguros y donaciones, y transacciones de capital como pago de deudas y ahorro.

Los resultados de la Encuesta mencionada revelan la existencia de brechas, en particular si se trata de las regiones periféricas. El gasto en consumo de los hogares de la Región Central supera en 15% al total nacional, en contraste con las Regiones Brunca, Huetar Norte y Huetar Caribe que muestran mayores brechas en el gasto.

### **EMPLEO, INGRESOS Y CONDICIONES DE PARTICIPACIÓN EN MERCADOS DE TRABAJO Y DE CONSUMO**

En la estructura económica costarricense, los ingresos provenientes del empleo constituyen el vehículo fundamental para caracterizar la suficiencia o insuficiencia de la capacidad de consumo personal y familiar. Por tanto, la estructura del empleo y las formas de salario son fundamentales para comprender esta dinámica.

El aumento en la producción promedio (4,4%), del 2010 al 2013, generó una mayor ocupación, pero esta

no fue suficiente teniendo en cuenta la población en edad de trabajar (personas de 15 años y más); ya que la tasa de ocupación del 2013 (54,7%) fue inferior a la del 2010 (54,8%) y se han perdido 38.566 puestos de trabajo, lo que aumenta la tasa de desempleo de 7,3% en el 2010 a 8,5% en el 2013. Este desempleo se acentúa en las mujeres (10,8%), en los jóvenes de 15 a 25 años (18,5%), en los hogares pobres (24%) y en el área rural (9,0%). Por otra parte, la tasa de desempleo de los trabajadores no calificados es de 9,6% y la de los calificados es de 7,1%, escenario propiciador del crecimiento del empleo informal en el país (MIDEPLAN, 2014).

### **INVERSIÓN SOCIAL**

En el lapso 2003-2005 se experimentó un alto dinamismo económico, aunque no se presentó una clara expansión de la inversión social pública. A partir del 2006 y hasta el 2008 es cuando la inversión pública tiene un repunte sostenible, propiciado por la holgura fiscal de esos años; esta tendencia se mantuvo aún en período de crisis en 2009 como política anticíclica, que a la postre influyó en el deterioro de la situación fiscal (Trejos 2013, citado en MIDEPLAN, 2014). Posteriormente, se presenta una activa política de contención del gasto público con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica, y la inversión social se acelera con un crecimiento de cerca del 6,4% en términos reales en el período del 2010-2012 (MIDEPLAN, 2014).

La inversión social representa alrededor del 43% del gasto total consolidado del Sector Público. En comparación con el 2010, ésta registró una tasa de crecimiento real promedio de 3,1% al 2011, mostrando una desaceleración a partir de ese año, pero con tendencia al crecimiento. Aparejado a este crecimiento se ha realizado un esfuerzo a nivel nacional por brindar mejores y mayores servicios a la población nacional. El gasto social ha representado más del 20% del valor de la producción nacional del 2010 al 2012, fenómeno que no se había observado desde 1987. Nueve de cada diez colones de la inversión social se concentran en los sectores de educación, protección social y salud, rubros que tuvieron el mayor crecimiento en el período 2010-2012. (MIDEPLAN, 2014).

En relación con la inversión social para 2012, MIDEPLAN (2014) toma como referencia los datos

aportados por la Contraloría General de la República, e indica que los recursos destinados a educación son los de mayor importancia con un 7,2% del PIB, seguidos por la inversión en salud con el 6,7 % y, posteriormente, en protección social con el 6,6%.

Este último caso es relevante, ya que concentra las partidas destinadas a brindar apoyo directo (transferencias) a los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, así como el gasto destinado a financiar el pago de pensiones y jubilaciones contributivas. En el caso de la inversión en vivienda, este representa solo el 2,0% del PIB y los recursos se destinan a programas de desarrollo comunitario, a la implementación de la legislación relacionada con el urbanismo y utilización de tierras, así como a la regulación y control de la normativa asociada con el proceso urbanístico (MIDEPLAN, 2014).

Abordar el tema de la pobreza implica, necesariamente, destacar algunos datos que muestran el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población residente en el país, donde la principal fuente de ingresos de las familias son los salarios. No obstante, en las familias más pobres esto no es así, ya que pese a contar con las transferencias estatales como complemento de sus ingresos (producto del trabajo) no logran solventar sus necesidades

básicas. De ahí que, como plantea PNUD (2014), la solución al problema de la pobreza por ingreso pasa necesariamente por el mercado laboral.

## 2.1.2 POBREZA POR INGRESOS

De acuerdo con el INEC (2014), se considera que un hogar pobre es aquel cuyo ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). Así, en el caso de la zona urbana, la línea de pobreza para el 2014 corresponde a ₡105.976; y en el caso de la rural corresponde a ₡ 81.344.

Para delimitar la pobreza extrema se compara el mismo ingreso per cápita con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la cual incluye la porción de las necesidades alimentarias solamente. En el caso de la zona urbana, la línea de pobreza extrema corresponde a ₡47.840; y en el caso de la zona rural corresponde a ₡39.633 (INEC, 2014).

De acuerdo con los datos proporcionados INEC (2014), durante el período 2005-2014 la pobreza total se mantuvo encima del 20%, con excepción del periodo 2007- 2009 que mostró porcentajes entre el 16,7% y el 18.5%, según se observa en el siguiente gráfico.

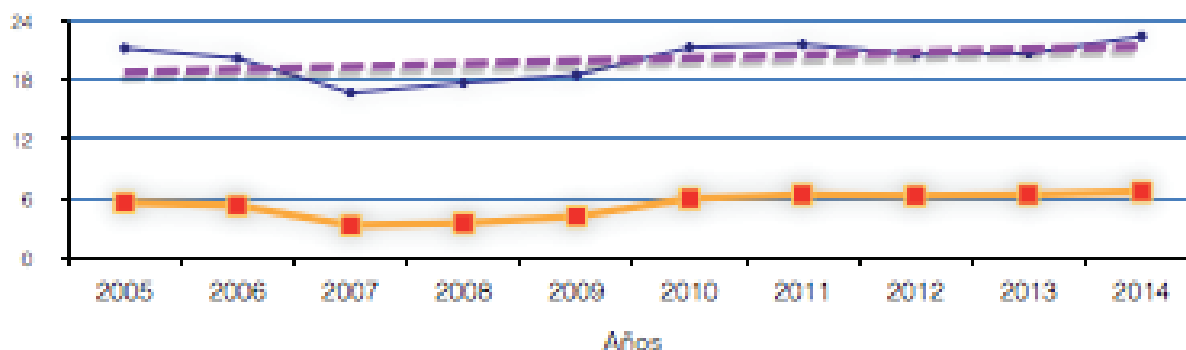


Gráfico 2. Evolución de la Pobreza Total, período 2005-2014

Fuente: INEC/Encuesta Nacional de Hogares.

Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e ingresos. (Varios períodos).



La pobreza extrema en ese periodo exhibe su punto más bajo en el 2007 con un 3.3%; a partir de este año continúa en aumento hasta alcanzar en el 2014 su nivel más alto, 6.7%.

Para el último quinquenio (2010-2014) la pobreza total, la no extrema y la extrema, muestra ritmos de crecimiento diferenciados, presentando el punto más elevado en el 2014. La tabla a continuación muestra este comportamiento en porcentajes.

Tabla 1. Hogares por nivel de pobreza  
Quinquenio 2010-2014  
(Porcentajes)

| Año  | Pobres        |                    |                 |
|------|---------------|--------------------|-----------------|
|      | Pobreza total | Pobreza No Extrema | Pobreza Extrema |
| 2010 | 21.3          | 15.3               | 6.0             |
| 2011 | 21.6          | 15.2               | 6.4             |
| 2012 | 20.6          | 14.3               | 6.3             |
| 2013 | 20.7          | 14.3               | 6.4             |
| 2014 | 22.4          | 15.7               | 6.7             |

Fuente: Construcción propia con datos de INEC. Cifras básicas sobre pobreza.

Como se observa en la tabla 1, en el periodo 2010-2014, la pobreza total aumentó de 21.3% a 22.4%, la pobreza no extrema pasó de 15.3% a 15.7%; y la pobreza extrema se incrementó de 6.0% a 6.7%.

En términos absolutos el comportamiento, en el número de hogares en situación de pobreza no extrema y pobreza extrema durante el quinquenio 2010-2014, exhibe datos como los que se observan en la tabla 2.

De la tabla siguiente se infiere:

- La cantidad total de hogares pobres pasó de 274.616 en 2010 a 318.810 en 2014, correspondiente a un incremento de 44.194 hogares (lo que equivale a un aumento de 16%).

Al desagregar los hogares en pobreza no extrema y en pobreza extrema, el comportamiento en este período es el siguiente:

- Los hogares en pobreza no extrema, pasan de 197.251 en 2010 a 224.000 en 2014, creciendo en 26.749, un 14% de hogares.
- Los hogares en pobreza extrema pasan de 77.365 en 2010 a 94.810 en el 2014, aumentando en 17.445, lo que equivale a un 23% de hogares.

Tabla 2. Hogares por nivel de pobreza (Números absolutos)  
Quinquenio 2010 – 2014

| Años | Total hogares pobres | Hogares en pobreza no extrema | Hogares en pobreza extrema |
|------|----------------------|-------------------------------|----------------------------|
| 2010 | 274.616              | 197.251                       | 77.365                     |
| 2011 | 287.367              | 201.810                       | 85.557                     |
| 2012 | 280.375              | 194.394                       | 85.981                     |
| 2013 | 285.467              | 196.910                       | 88.557                     |
| 2014 | 318.810              | 224.000                       | 94.810                     |

Fuente: INEC/Encuesta Nacional de Hogares. Varios períodos.

### 2.1.3 POBREZA POR INGRESOS SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA

La pobreza, según se trate del ámbito urbano o rural, tiene manifestaciones de comportamiento distintas, tal como se observa a continuación:

Tabla 3. Hogares por nivel de pobreza y zona geográfica, 2014. (Porcentajes)

| Nivel de Pobreza     | Porcentaje |            | N° absoluto    |                  |
|----------------------|------------|------------|----------------|------------------|
|                      | Rural      | Urbano     | Rural          | Urbano           |
| Pobreza no extrema   | 20         | 14         | 75.317         | 148.683          |
| Pobreza extrema      | 11         | 5          | 40.274         | 54.536           |
| No Pobres            | 70         | 81         | 265.994        | 840.493          |
| <b>Total hogares</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>381.585</b> | <b>1.043.712</b> |

Los porcentajes contenidos en la tabla 3 indican que tanto la pobreza como la pobreza extrema tienen mayor incidencia en la zona rural que en la urbana. Aunque en la urbana su distribución y concentración numérica es mayor por la densidad poblacional. La pobreza urbana es de hacinamiento y concentración, la rural es más dispersa.

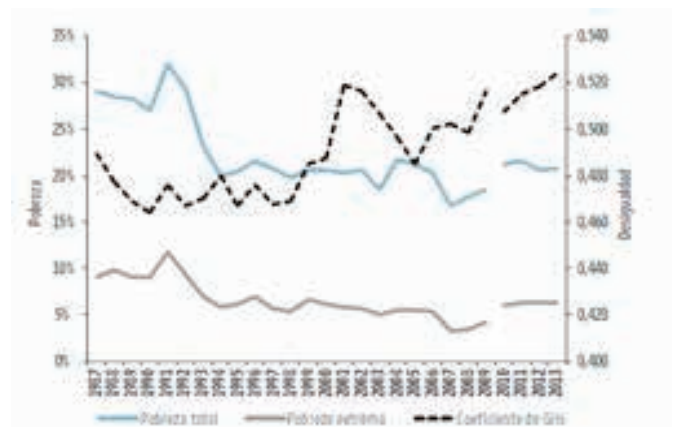
En el caso específico de la pobreza no extrema, corresponde a un 20% de los hogares en la zona rural y un 14% de los hogares de la zona urbana. En números absolutos son 75.317 en la rural y 148.683 en la urbana.

Con respecto a la pobreza extrema, los datos corresponden a un 11% de los hogares en la zona rural y un 5% en la zona urbana. Siendo en números absolutos, 40.274 en zona rural y 54.536 en zona urbana.

La línea de pobreza a partir de la canasta básica indica que para el 2014, 318.810 hogares se encuentran en pobreza; esto partiendo de que el total de estos hogares en el país registra un ingreso promedio de ₡218.159. Si se desagrega por zona, en el caso de la urbana este ingreso promedio es de ₡241.083 y en la rural de ₡177.857.

Por otra parte, con respecto a la medición del coeficiente de Gini, que permite monitorear la desigualdad en la distribución del ingreso, se tiene que dicho indicador ha tenido un comportamiento relativamente estable desde 1987; sin embargo, durante la década de los noventa, entre 1999 y 2001, experimentó una aceleración que elevó la cifra del indicador hasta 0,519 en el último de esos años. Esta cifra no disminuyó más hasta el año 2005, y a partir de entonces retomó la tendencia de crecimiento hasta registrar en 2013 el valor de mayor desigualdad de todo el período de análisis: 0,524 (Estado de la Nación, 2014). Lo anterior se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Evolución de la Incidencia de la Pobreza y el coeficiente de Gini



Es importante señalar que en la región latinoamericana, con respecto a esta tendencia a la desigualdad reflejada en el coeficiente de Gini, Costa Rica ha sido una excepción, pues es el único país entre una muestra de 11 países de América Latina donde la desigualdad creció en el período 2010-2011 (Estado de la Nación, 2013).

## 2.2 DESAFÍOS PARA EL CAMBIO

El comportamiento de la pobreza en Costa Rica, tal y como se ha descrito, exige una reflexión sobre cuáles son las condiciones que han limitado su atención efectiva, y consecuentemente, los desafíos ante los que se enfrenta el Estado costarricense en el camino para la reducción de la pobreza. ¿Qué ha pasado con la política social en materia de reducción de la pobreza y por qué su estancamiento?

Un primer elemento es que la política social ha tenido un carácter de contención/mitigación más que de

reducción de la pobreza. Lo anterior, siguiendo la lógica de análisis utilizada desde el primer apartado de este documento, se debe, entre otros aspectos, a que el crecimiento no ha estado acompañado de más y mejores empleos, y que estos no tienen una distribución equitativa regionalmente; además, tampoco se ha logrado encadenar al empleo con los sectores de menor escolaridad.

Aun así, la política social de reducción de la pobreza presenta sus propios retos y áreas de oportunidad. En este sentido, diversos autores han dado reiterados diagnósticos de desarticulación y de dispersión en la última década:

- “(...) se da cuenta de la amplitud, diversidad, dispersión y rigidez que caracteriza a los programas de Asistencia y Promoción Social en Costa Rica y de sus fuentes de financiamiento, sin una política integrada y sin visión de conjunto” (Contraloría General de la República, 2006, p.3).
- “Una de las grandes debilidades de las Políticas Selectiva de Combate a la Pobreza (PSCP) es su falta de acción integrada que permita generar sinergias y mejor uso de los recursos” (Céspedes y Jiménez, 2010, p.72).
- “El Fodesaf financia complementariamente alrededor de treinta programas, repartidos en veinte

entidades públicas y privadas (al 2012)”. (Estado de la Nación, 2013, p. 123)

El carácter pionero del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) es una fortaleza para el país, dado que dispone de recursos seguros y constantes para la reducción de la pobreza, lo cual representa aproximadamente el 2% del PIB, y conjuga el 76% de la inversión social del país. No obstante lo anterior, ha sido claro el problema de la desarticulación y la dispersión de los distintos programas que lo forman (MIDEPLAN, 2014).

Esto se suma al hecho de que cada institución o programa tiene un sistema propio para seleccionar y registrar beneficiarios, lo cual dificulta que se trabaje sobre una misma población objetivo. Consecuentemente, el Sector Social se convierte en un archipiélago institucional, en el cual la ciudadanía y los habitantes deben navegar para relacionarse bilateralmente con cada una de las instituciones en busca de los programas y/o beneficios.

Además, esta complejidad, y la tendencia de brindar los servicios por demanda y no llevándolos a quienes más los necesitan, ha propiciado una preservación de la exclusión de quienes más lo necesitan porque no conocen los programas, o porque no tienen

Tabla 4. Distribución FODESAF por grupo 2013  
(Quinientos mil millones de colones)

|                            | Pobres      |             |             | Vulnerables | Grupos Medios | Origenes Acomodados | TOTAL        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------------|--------------|
|                            | Total       | Extremos    | No extremos |             |               |                     |              |
| Pensionados RNC            | 64,1        | 45,0        | 19,1        | 15,4        | 18,9          | 1,6                 | 100,0        |
| IMAS                       | 50,2        | 22,1        | 28,1        | 27,6        | 21,0          | 1,2                 | 100,0        |
| Fondo familiar de vivienda | 30,0        | 12,6        | 17,5        | 22,0        | 38,0          | 0,2                 | 100,0        |
| Comedores Escolares        | 41,7        | 15,5        | 26,2        | 26,6        | 27,8          | 3,9                 | 100,0        |
| Asegurados por el Estado   | 69,9        | 30,3        | 30,6        | 15,8        | 13,8          | 0,7                 | 100,0        |
| Becas y Avances            | 48,5        | 17,8        | 30,8        | 29,3        | 20,0          | 1,4                 | 100,0        |
| CENTINA                    | 57,2        | 22,1        | 35,1        | 24,5        | 18,1          | 0,2                 | 100,0        |
| <b>TOTAL</b>               | <b>51,3</b> | <b>27,8</b> | <b>23,5</b> | <b>25,0</b> | <b>22,1</b>   | <b>1,6</b>          | <b>100,0</b> |

Fuente: elaboración propia con base en FODESAF (2013)

la oportunidad de acceder a una ventanilla para solicitarlos.

Como plantean Céspedes y Jimenez (2010) y PNUD (2014), no solo es deseable que todas las instituciones participantes coordinen y colaboren, sino que utilicen el mismo mecanismo de medición y selección de beneficiarios.

FODESAF posee una gran diversidad de programas, con muchos objetivos y leyes en su sustento, lo cual podría complejizar el esfuerzo de articulación. No obstante, no trabajar de manera articulada desperdicia la escala y el músculo del Fondo.

En este sentido, no se puede desconocer que las distintas políticas sociales, sean selectivas o universales, deben ser complementarias y deben “jugar en equipo”. No se debe olvidar que “el combate a la pobreza no es el único objetivo de la política social, ni ella es la única responsable de esta tarea. Las políticas sociales juegan un rol relevante en dos aspectos del desarrollo/superación de la pobreza: la generación de capacidades en las personas y su protección (...) En el caso de los programas sociales selectivos que sirven específicamente de apoyo o son complementarios a programas de carácter universal, es recomendable evaluar la vinculación real entre ellos.” (PNUD, 2014, p.45-47)

Es relevante señalar, también, que la política selectiva de Costa Rica no ha tenido una priorización oportuna, especialmente, en lo que a transferencias monetarias se refiere. Los datos de FODESAF, expuestos en la tabla 4, revelan niveles de filtraciones en los distintos programas, lo cual llama a priorizarlos, usar un mismo método de selección y un mismo registro de beneficiarios.

En este mismo sentido, el que un 48.7% de los recursos del FODESAF se hayan destinado a población vulnerable, de grupos medios o acomodados, evidencia la inexistencia de una dirección política constante y clara; así, “(...) La ausencia de una Autoridad Social permanente con funciones de dirección, priorización y articulación de la política social es un elemento que ha inhibido un crecimiento y ajuste coherente de estos programas...” (Contraloría General de la República, 2006, p.3) y ha constituido un obstáculo en el logro de los objetivos.

Los señalamientos antes mostrados indican las áreas en las cuales la política social y de combate a la pobreza debe mejorar. En este marco, ¿qué es lo que debe cambiar en la política social para que la reducción de la pobreza tenga un mayor efecto?

Son al menos cinco los elementos esenciales que esta Estrategia define como claves para lograr cambiar la situación actual:

**1. Debe existir una articulación y seguimiento desde el Consejo Presidencial Social:** como se indicó, la rectoría en el sector social no ha sido tan clara y consistente como requiere la tarea en cuestión. La presente administración ha definido al Consejo Presidencial Social como el órgano político de articulación efectiva de esa diversidad de instituciones involucradas, así como el órgano de seguimiento y evaluación, de manera que se ejecuten oportunamente las políticas planteadas.

**2. Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios:** el diagnóstico plantea que los diferentes programas no solo miden de manera diferente la pobreza, o no la miden del todo, sino que no trabajan de manera articulada sobre una misma población, o no le dan seguimiento a los beneficios otorgados, propiciando duplicidades e ineficiencia. El avanzar agresivamente hacia un Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, que funcione como una federación de sistemas, con actualización a tiempo real, será una manera de dar uniformidad a la política social y de reducción de la pobreza, una forma de trabajar bajo una misma población objetivo y de ser más eficientes. Tanto el SIPO, como los demás sistemas existentes serán claves en esta integración.

**3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM):** la concepción dominante de la pobreza en Costa Rica es que es un fenómeno vinculado con el ingreso. Si bien medir el ingreso es fundamental para el estudio y posterior reducción de la pobreza, los nuevos enfoques señalan que la pobreza es un fenómeno multidimensional. Con el objetivo de generar capacidades en las personas para que rompan el ciclo de la pobreza, se requiere más que transferencias, se necesita propiciar la generación de capital humano. El IPM es una herramienta que complementa el enfoque de pobreza por ingreso, y enriquece la discusión incorporando

otras dimensiones. En términos de transparencia, este índice permite dar seguimiento a variables de manera desagregada, lo cual posibilita señalar áreas de responsabilidad en la aplicación de la política pública y, por lo tanto, habilita la fiscalización.

**4. Empleo de los Mapas Sociales:** a la pobreza se le debe ubicar geográficamente, debemos conocer no solo su incidencia cantonal, sino su distribución numérica a través del país. Si una estrategia de reducción de la pobreza pasa por ir a buscar a las personas en pobreza y no solo esperarlos en las instituciones, la herramienta de los Mapas Sociales se convierte en un instrumento de toma de decisiones y de articulación institucional. Es la mejor información estadística la que debe orientar la ejecución de la política pública.

**5. Articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales:** las herramientas anteriores pueden no cumplir su potencial cabal si en la práctica la articulación y, principalmente, los compromisos institucionales no se ejecutan de manera efectiva. La articulación se materializa cuando en lo regional y lo local los compromisos de articulación interinstitucional se plasman en la atención de la ciudadanía y habitantes más pobres. Ese es el eje fundamental del cambio. Las referencias a instituciones de la población en pobreza deben ser atendidas con prioridad y conocimiento de los funcionarios públicos. Esta materialización, intensiva en coordinación, comunicación y voluntad política, es la clave.

En esta línea, Puente al Desarrollo define una serie de instrumentos y procesos, que buscan superar los desafíos analizados en el apartado que antecede, contemplados en: herramientas, articulación de la oferta institucional y dimensión organizativa desde la cual se implementarán.

## 2.3. HERRAMIENTAS PARA EL CAMBIO

Las herramientas que se han definido como parte de esta fase de la estrategia contribuyen a garantizar que la oferta de las instituciones involucradas llegue de manera prioritaria, preferente, articulada y localizada a las familias definidas como población objetivo.

Un criterio clave para el éxito de este proceso radica en el uso compartido de estas herramientas por todas

las instituciones involucradas, así lo define el PNUD (2014): “Se requiere una mayor colaboración de las instituciones, así como sistemas de información adecuados sobre la población atendida” (p.47).

Además, es importante resaltar la necesidad de la integración de las mismas entre sí, tanto para la identificación de la población, como para su atención, seguimiento y evaluación.

### 2.3.1. SINIRUBE: SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO ÚNICO DE BENEFICIARIOS

La aspiración de reducir la pobreza y, especialmente la pobreza extrema en Costa Rica, necesariamente exige un uso más eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales destinados para ese fin, y someter la política social a una evaluación sistemática y periódica, que promueva una mayor eficacia, elimine duplicidades y propicie complementariedades entre las acciones interinstitucionales que otorgan beneficios a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

Uno de los factores que ha imposibilitado una mayor eficiencia e impacto de la inversión social lo constituye la dispersión y desarticulación de la información entre los actores institucionales que atienden la pobreza, situación generada, entre otras causas, por un débil o ausente liderazgo en el Sector Social; por la heterogeneidad en los métodos de medición de la pobreza de cada institución, según sus criterios y poblaciones que atienden; y por un crecimiento no planificado de la oferta social, así como una regulación ambigua con respecto al desarrollo de sistemas de información, lo que ha conllevado durante los últimos años a la creación de decretos y leyes en esta materia.

Como efectos de esta situación se identifican duplicidades en la asignación de beneficios a las familias; filtración de poblaciones que no deben ser prioridad al no estar en condición de pobreza; clientelismo y dependencia de familias y comunidades; competencias entre instituciones y duplicidades de programas sociales; programas no sostenibles y de bajo impacto; concentración y egoísmos institucionales; entre otros efectos.

Por lo anterior, con el fin de mantener una base de datos única y de cobertura nacional con la información de todas las familias y personas que

reciban servicios, asistencias y subsidios económicos del Estado, se emite la Ley 9137 “Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado”, la cual se crea como un órgano de desconcentración máxima y adscrita al IMAS, otorgándole un importante papel para liderar esta acción sustantiva y esencial como herramienta para la reducción de la pobreza del país.

El sistema que el IMAS ha venido desarrollando se concibe con los siguientes elementos constitutivos:

- Un registro de población objetivo (familias potenciales de recibir apoyo del Estado), para los efectos y como punto de partida se considera el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), el cual el IMAS ya posee y da sustento al sistema; teniendo en cuenta la necesidad de realizar ajustes al modelo econométrico, a los instrumentos y mecanismos de captura de datos y, fundamentalmente, al desarrollo de una metodología unificada de medición de la pobreza, entre otras acciones.

- Un Registro Único de beneficiarios, el cual se sustenta con la información de cada uno de los actores del sistema, a partir de la base de datos de la población objetivo y de acuerdo con las variables e indicadores, cada institución interviene atendiendo carencias identificadas en las familias.

- Si bien cada institución maneja su propia información, esta es compartida y visible a las demás, lo cual genera transparencia y permite una acción más articulada. El reto del sistema está en

la actualización en tiempo real de los datos y en la posibilidad de referencias de las posibles personas beneficiarias.

- Sistema de seguimiento y evaluación, el cual es esencial para dar seguimiento a aspectos tales como la priorización de las familias, los cambios generados producto de las intervenciones de las instituciones, las complementariedades y o duplicidades de la inversión social, entre otros aspectos.

- Un Registro que permite homologar y converger los mecanismos de selección de beneficiarios y medición de pobreza que utilizan las distintas instituciones.

### 2.3.2. SIPO: EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

El SIPO, definido como sustento del SINIRUBE, parte de su caracterización como un sistema que permite identificar, caracterizar, clasificar y seleccionar la población en condición de pobreza y vulnerabilidad social, lo cual lo ubica como la puerta de entrada de las familias en pobreza extrema hacia Puente al Desarrollo. Tiene alcance a nivel nacional y ha sido desarrollado por el IMAS desde 1997. Sus objetivos son:

- Establecer un mecanismo técnico, objetivo y uniforme para el registro de las familias en condición de pobreza, residentes en el territorio nacional.

Figura 2. Composición de SINIRUBE según interface con otros sistemas y reporte institucional de información



- Mantener una base de datos permanente, con información actualizada, que apoye la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos.

- Posibilitar la caracterización de la población objetivo y de los grupos meta de los programas sociales en aspectos socioeconómicos, demográficos, geográficos y de vivienda; así como la calificación y selección de familias según niveles de prioridad.

- Proveer información actual y oportuna a las y los usuarios que posibilite la generación de conocimiento sobre temas relacionados con la pobreza.

Desde su concepción, el SIPO se planteó como un sistema de interés para diversas entidades. Con el transcurso de los años esta expectativa se ha materializado en convenios que hacen del SIPO una herramienta de uso cotidiano en la formulación, ejecución y seguimiento de los programas sociales de instituciones, municipalidades, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

El sistema cuenta con acceso permanente a otras bases de datos institucionales, como la del Registro Civil y Registro Nacional, lo que permite efectuar verificaciones y ajustes en la información recopilada.

La compilación de la información que alimenta al SIPO se hace por medio de la Ficha de Información Social (FIS), que es un instrumento estandarizado y de uso uniforme en todo el país. De preferencia se aplica mediante visita domiciliar; aunque también es posible la aplicación sin visita, la que requiere un mecanismo de verificación por muestreo, en la vivienda del beneficiario o solicitante.

El instrumento vigente se denomina FIS-2, es un formulario estructurado y precodificado que contiene un conjunto de sesenta y cinco variables, de tipo geográfico, demográfico, socioeconómico y de vivienda. En el instrumento se incluye a todos los residentes permanentes de la vivienda, clasificados según grupo familiar y hogar de pertenencia.

La calificación de la pobreza según el SIPO es una condición intrínseca a los sistemas de información orientados a la focalización de los programas sociales, es el disponer de metodologías que permitan obtener indicadores referentes a la condición socioeconómica de las familias registradas

y que, además, faciliten una adecuada priorización y selección de los beneficiarios.

La metodología que se ha venido desarrollando con el SIPO genera un Puntaje, el cual corresponde a una estrategia de priorización a nivel de familias, la cual se puede ubicar en la categoría denominada "Proxy means test" (mediciones indirectas o aproximadas); según clasificación que utiliza el Banco Mundial.

A la fecha el sistema ha contado con tres procesos para el desarrollo y actualización de la Metodología del Puntaje; sustentados en las bases de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), del INEC.

El método del puntaje se sustenta en un modelo de tipo estadístico, el cual se construye a partir de técnicas simples y de análisis multivariado, que permiten identificar y/o verificar las variables y categorías asociadas a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social de las familias. Lo anterior, de forma desagregada según zona urbana y rural.

El concepto de Puntaje es un indicador compuesto que resume la condición socioeconómica de cada familia registrada en el SIPO. De acuerdo con el modelo vigente, el puntaje se obtiene a partir de la combinación y ponderación de un conjunto de alrededor de 30 variables. Estas variables corresponden a seis dimensiones o factores: vivienda, ocupación, educación, aseguramiento, patrimonio e ingreso económico.

El puntaje define una escala cuantitativa continua a partir de la cual se establecen cortes que permiten definir los grupos de población registrada en el SIPO; a los cuales se les asigna un nivel diferente en su prioridad de atención. Actualmente, se cuenta con una clasificación de cuatro Grupos.

En el SIPO, la Línea de Pobreza (LP) se obtiene mediante la comparación del ingreso per cápita familiar con el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el costo per cápita de la Canasta Básica Total; según el mes en que fue aplicada la FIS-2.

Con este indicador se obtienen tres posibles niveles:

- Pobreza extrema: ingreso familiar inferior al costo

de la canasta básica alimentaria (ambos expresados en términos per cápita, por mes).

- Pobreza no extrema: ingreso familiar superior al costo de la canasta básica alimentaria e inferior al costo de la canasta básica total (ambos expresados en términos per cápita, por mes).

- No Pobres: ingreso per cápita familiar superior al costo de la canasta básica total (ambos expresados en términos per cápita, por mes).

### **2.3.3. ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM)**

Como herramienta básica en la operacionalización de la Estrategia, la conformación del índice de Pobreza Multidimensional para Costa Rica, constituye otro elemento innovador que se realiza en coordinación con la Universidad de Oxford y el INEC. Este método de medición permite complementar la medición de pobreza por ingresos, al incorporar una serie más amplia de variables entre las que destacan: educación, trabajo, salud, vivienda y protección social. Conlleva una visión integral de desarrollo humano; el objetivo de aplicar el Índice de Pobreza Multidimensional en esta Estrategia es generar un nuevo indicador para la medición de la pobreza en Costa Rica que permita un cambio de paradigma hacia una comprensión y abordaje más integral de la misma.

Se espera mediante el IPM, aportar información detallada sobre las dinámicas de la pobreza en Costa Rica desde un enfoque multicausal y multidimensional, que permita el uso de la mejor información disponible para la toma de decisiones, por lo cual es fundamental que las instituciones se apropien y utilicen este indicador en la toma de decisiones y para las diferentes intervenciones que realizan en procura de una atención integral a las familias en condición de pobreza. De allí la importancia de que se lleve a cabo un ejercicio sistemático de difusión del mismo.

El IPM permitirá monitorear y seguir al menos 20 variables relacionadas con pobreza y conocer su impacto. Este nivel de detalle se constituye, además, en una herramienta de rendición de cuentas, donde se visibilizan los actores institucionales que deben trabajar por mejorar los indicadores nacionales.

### **2.3.4. PLATAFORMA DE MAPAS SOCIALES**

Este proyecto pretende ser un visibilizador de la información estadística que se tiene acerca de la población costarricense y de la inversión social del gobierno, además, pretende servir de catalizador para la inversión privada y pública, de manera que las instituciones puedan tomar en cuenta este criterio para realizar sus asignaciones presupuestarias a partir de la distribución geográfica de las necesidades, mejorando así la focalización de la misma.

La plataforma utiliza la información obtenida mediante el Censo Poblacional 2011 para visualizar, en el mapa de Costa Rica, distritos donde se encuentran las mayores concentraciones de pobreza, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas. Es una plataforma que permite visualizar, en diferentes capas, la información de que dispone el país. Además, es una herramienta técnica que permite la toma de decisiones y facilita la articulación institucional, al poder compartir información y visualizarla de manera intuitiva y fácil.

Es una herramienta de trabajo precisa, ya que permite visualizar y analizar la información no solo por distrito, sino que llega incluso a las Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM), y priorizar variables para identificar las necesidades básicas insatisfechas, como son vivienda digna (calidad de la vivienda, hacinamiento, electricidad), vida saludable (infraestructura físico sanitarias), conocimiento (primaria, secundaria, logro escolar) y otros bienes y servicios (capacidad de consumo).

Esta visualización, por concentración de pobreza por UGM, permitirá que las instituciones del sector público prioricen la inversión social en los lugares donde hay más personas en condición de pobreza y pobreza extrema. Mediante los mapas se podrán definir las necesidades básicas insatisfechas en poblaciones específicas para canalizar los recursos de la manera más eficiente.

Permite, además, determinar las áreas de mayor concentración de hogares pobres para la implementación de políticas sociales, así como la característica de atención que requieren (vivienda, educación o salud). Por otro lado, permite visualizar



de manera georeferenciada la ubicación de escuelas, colegios, Equipos básicos de atención integral en salud (EBAIS), centros de educación y nutrición, Centros infantiles de atención integral (Cen Cinai), y otros centros de desarrollo humano, siempre en función del acceso a las políticas de desarrollo.

El método realiza una aproximación del ingreso a partir de la información del Censo del 2011, y luego lo contrasta con la línea de pobreza, según se ilustra en el siguiente diagrama.

Esta herramienta trabaja en cualquier sistema operativo (Windows, Linux, Unix, MAC OSX y Android), el sistema ha sido elaborado en el software libre QGIS, permite manejar diferentes tipos de imágenes, capas vectoriales, así como bases de datos. QGIS es un Sistema de Información Geográfico (SIG) de gran alcance, flexible y fácil de usar. Los mapas se pueden exportar a formato de imagen o PDF para facilitar su uso en campo o para el análisis, permite realizar análisis en niveles geográficos distintos, como los distritos o las UGM. Además, relaciona diferentes capas cartográficas con la información georeferenciada de interés que brinden las diferentes instituciones. Su manejo es sencillo y no requiere de conocimientos técnicos específicos en el área de geografía o informática.

## 2.4. ENFOQUES PARA EL ABORDAJE DE LA POBREZA

En función de las condiciones descritas es que el Plan Nacional de Desarrollo plantea la urgencia de atender la pobreza desde todas sus dimensiones, como un plan que articule el accionar del Estado en su conjunto y que comparta una plataforma instrumental como la que se señaló en detalle. Puentes al Desarrollo por su parte, busca alcanzar este propósito apostando a la articulación de los programas y servicios de la institucionalidad costarricense, facilitado política y ejecutivamente por el Sector Social. De acuerdo con lo anterior, se definen los siguientes enfoques y objetivos como derroteros del proceso.

Si se concibe la pobreza como el resultado de un proceso sociohistórico de múltiples factores, cuyas manifestaciones son diversas, es preciso definir para su abordaje una serie de enfoques que transversalicen la intervención de las instituciones, en un marco garante del ejercicio de los derechos. Estos enfoques orientadores deben materializarse en la ejecución de la Estrategia.

Figura 3. Parámetros para definir la Línea de Pobreza



### **2.4.1. ENFOQUE DE DERECHOS PARA EL DESARROLLO HUMANO**

El Estado costarricense, principalmente a partir de la Constitución de 1949, busca reflejar en su diseño institucional una respuesta pública para la consecución de los Derechos Humanos en sus distintas dimensiones: individuales, sociales económicos y ambientales.

Sobre dicho fundamento, se han establecido los mandatos institucionales y las ofertas programáticas que coadyuvan a que las dimensiones clásicas del desarrollo humano (individual, social, económica y ambiental) puedan tener una categorización precisa en relación con áreas como: la protección social básica, la salud, el bienestar, la igualdad y equidad de género, el fortalecimiento de ciudadanía, la generación de capacidades, la empleabilidad, el trabajo, el apoyo al emprendedurismo, el hábitat en el territorio, y el acceso y la aplicación de nuevas tecnologías.

En igual sentido, el marco costarricense de derechos ciudadanos conlleva una importante riqueza en la visibilización y atención de grupos poblacionales, que ameritan una respuesta especializada y diferenciada en su abordaje, respetando la diversidad cultural, por creencias, preferencias, así como las particularidades de los diferentes grupos poblacionales que componen la sociedad costarricense, para los cuales se dispone de la institucionalidad, de la base normativa e instrumentos específicos para el acompañamiento en la exigibilidad de sus derechos y construcción de ciudadanía activa. Siendo el Estado el garante y regulador sobre estos.

El enfoque de derechos remite a la responsabilidad de considerar a la población en condición de pobreza protagonista y agente de su propia visión de progreso y movilidad social. Es así como el ciudadano es sujeto y centro, y no objeto marginal del accionar público. Por ello, esta Estrategia es concebida y será implementada colocando a la ciudadanía en el centro, y articulando sobre sus derechos los mandatos y acciones interinstitucionales, lo cual implica ver más allá de las ofertas programáticas existentes hacia la realización conjunta de condiciones esenciales para que los individuos, las familias y las comunidades fortalezcan su capacidad de agencia para optar por una visión de desarrollo acorde con sus aspiraciones.

### **2.4.2. ENFOQUE SISTÉMICO DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL**

Frente a la pobreza el Estado es uno solo, y como tal todas sus instituciones deben responder a los retos comunes, siendo la pobreza el que más vulnera los derechos de la población, lo cual implica el abordaje integral y articulado por parte de las instituciones públicas, sin afectar los espacios de acción de dichas entidades en la consecución de un resultado; la reducción de la pobreza. Esto significa que se intervendrá a las familias en condición de pobreza bajo una única estrategia de selección, atención y seguimiento, manteniendo visibles las acciones que cada institución ejerce en función de su mandato y su quehacer administrativo.

La oferta programática del Estado costarricense, dentro del sistema nacional de protección y desarrollo social es amplia, tanto en programas universales como selectivos; sin embargo, es claro que requiere de mayor coherencia, sistematicidad, y complementariedad; en este esfuerzo es fundamental el trabajo con poblaciones comunes (meta compartida) y secuencias programadas de intervención.

### **2.4.3. ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA INTERVENCIÓN DE LA POBREZA**

En concordancia con la recuperación de la gestión regional y local que propone el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Puente al Desarrollo concibe el enfoque territorial como base para la intervención desde lo local, incidiendo en las características propias de cada territorio, como lo son: la concentración de pobreza, la presencia de oportunidades, las fuentes de ingresos, el ambiente, el hábitat, la cultura y las redes de soporte social e institucional; para efectos de consolidar condiciones sociales y económicas acordes con las necesidades de la población en pobreza. En este propósito, es de suma importancia posicionar y caracterizar los territorios (distritos, comunidades, barrios) con mayores incidencias y concentraciones de población en condición de pobreza.

#### **2.4.4. ENFOQUE DE CICLO DE VIDA PARA LA INTERVENCIÓN FAMILIAR**

Las necesidades de los individuos que conforman las familias cambian a lo largo de su proceso vital. Es así, como al transcurrir el ciclo de vida el ser humano se enfrenta a factores de riesgo que se agudizan al asociarse con la condición de pobreza; en este sentido, el Estado costarricense ha creado una oferta de protección social amplia, que a la vez, debe ser concebida de manera sistémica, para que guarde una secuencia sensata que atenúe ese riesgo o vulnerabilidad social.

En ese sentido, se propone la conciliación de la oferta institucional con las demandas de la población en pobreza alrededor de las necesidades de los distintos grupos poblacionales, a lo largo de su ciclo de vida, como un factor determinante de su condición de pobreza.

#### **2.4.5. ENFOQUE DE IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO**

Un enfoque de igualdad y equidad de género es inherente y transversal a una estrategia de reducción de pobreza extrema, de manera que las acciones sean diseñadas tomando en cuenta las diferencias en las responsabilidades, históricamente dadas, a las personas según su sexo, y que ponen en desventaja a las mujeres como madres, cuidadoras, trabajadoras y proveedoras ante una gama de obligaciones que reducen su participación en el mercado laboral en condiciones de equidad e igualdad. Entre las cuales se encuentran la ubicación en empleos de alta productividad; las oportunidades de emprendedurismo exitoso; ingresos correspondientes con sus años de estudio; un mercado laboral capaz de atender la voluntad y necesidad de laborar de las mujeres según los tiempos disponibles entre actividades remuneradas y no remuneradas del hogar; equidad en la educación; acceso a la seguridad social; corresponsabilidad en labores de cuidado y del hogar; y acceso al apoyo social o comunitario.

#### **2.5. OBJETIVOS**

##### **OBJETIVO GENERAL**

Atender la pobreza de las familias desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, garantizando el acceso al sistema de protección social, al desarrollo de capacidades, al vínculo con el empleo y la empresariedad, a las ventajas de la tecnología, a la vivienda digna y al desarrollo territorial, mitigando la desigualdad y respetando los enfoques definidos como estratégicos, en aras del desarrollo humano e inclusión social.

##### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Articular los servicios de las diferentes ofertas institucionales del sector social de acuerdo con las demandas y necesidades de las familias en pobreza.
- Unificar la forma de medir de la pobreza de las familias participantes en la Estrategia por parte de todas las instituciones involucradas, así como el uso de las herramientas definidas para su operacionalización: SIPO, mapas sociales, SINIRUBE e Índice de Pobreza Multidimensional.
- Instaurar un sistema de seguimiento y evaluación unificado de la Estrategia que permita monitorear el desarrollo acciones para impactar a la población objetivo.

#### **2.6.NEGOCIANDO EL CAMBIO: OFERTA PROGRAMÁTICA Y ARTICULACIÓN DE ACTORES**

De manera consecuente con los objetivos y metas propuestas, y a partir de la caracterización de la población en pobreza, se concreta el compromiso de aporte de los sectores e instituciones involucradas en la atención de la pobreza; el cual se materializa mediante la definición y formulación de los compromisos para su cumplimiento y su seguimiento.

Es decir, Puente al Desarrollo plasma el momento y la población que se beneficiará con los servicios institucionales, como una oferta programática articulada concordante con las necesidades de las familias en pobreza y pobreza extrema. Se apuesta a la articulación de la oferta como el mecanismo por excelencia para impactar de manera sostenible en las condiciones socioeconómicas de las familias en pobreza.

A partir de los compromisos de los diferentes sectores ante el Plan Nacional de Desarrollo y, específicamente con Puente al Desarrollo, se establece la disponibilidad de la oferta institucional e intersectorial que contribuye con ese propósito. La consolidación de la articulación constituye uno de los elementos innovadores para esta Estrategia

e indicador de éxito. La siguiente tabla muestra los programas con los cuales se han comprometido las diferentes instituciones para su implementación.

Tabla 5. Oferta institucional comprometida con Puente al Desarrollo

| Institucion  | Oferta Programática   |
|--|---|
| <b>Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)</b>   | Regimen No Contributivo<br>Seguro por el Estado   |
| <b>Fondo Nacional de Becas (FONABE)</b>  | Becas<br>Transferencia económica para necesidades básicas<br>Capacitación Técnica para el empleo y el emprendedurismo   |
| <b>Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)</b>  | Avancemos<br>Emprendimientos Productivos<br>Mejoramiento de vivienda<br>Programa de cuidado para el desarrollo integral de los niños y las niñas  |
| <b>Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)</b>   | Exigibilidad de Derechos personas con discapacidad<br>Becas a personas con discapacidad acceso a servicios  |
| <b>Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) RED DE CUIDO</b>  | Subsidios para la Red de atención Progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores<br>Programas de Cuido en procura del desarrollo integral de los niños y las niñas.  |
| <b>Patronato Nacional de la Infancia (PANI)</b>  | Atención centros de alimentación<br>Subsidio atención: centros atención diurnos<br>Subsidio atención: centros atención integral<br>Beca para adolescentes madres                          |
| <b>Centro de Educación y Nutrición - Centro Infantiles de Atención Integral (CEN-CINA)</b>   | Educación a padres y madres<br>Educación adolescentes madres<br>Nutrición Preventiva  |
| <b>Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica</b>                   | Articulación de actores<br>Incorporar población refugiada   |
| <b>Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)</b>   | Avanzamos ( formación humana)<br>Escolaridad en tercer ciclo y educación diversificada tradicional  |
| <b>Ministerio de Educación Pública (MEP)</b>   | Cobertura del Programa Inglés en primaria<br>Deserción intraanual en III ciclo y educación diversificada<br>Escolaridad en niños de 4 años (Interactivo II)                               |
| <b>Consejo de la Persona Joven</b>   | Estrategia para los jóvenes que no estudian ni trabajan<br>Capacitación a personas con discapacidad<br>Empleáte   |
| <b>Ministerio de Trabajo</b>   | PRONAE ( obra comunal, ideas productivas, capacitación y apoyo a personas indígenas)<br>Erradicación del Trabajo Infantil<br>Equiparación de oportunidades para personas con discapacidad |
| <b>Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)</b>  | Cooperativas como alternativa productivas sostenibles   |
| <b>Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)</b>   | Educación técnica para población de 15 a 60 años  |
| <b>Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)</b>  | Familia con vivienda propia en mal estado<br>Familias sin vivienda<br>Atención familias afectas por Tormenta Thomas<br>Emprendimiento y Mipymes culturales creativos                      |
| <b>Ministerio de Cultura y Juventud</b>  | Desconcentración cantonal artística, educativa y cultural<br>Televisión y radio en cantones prioritarios<br>Gestión cultural comunitaria organizaciones que reciben fondos                |
| <b>Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)</b> | Proyectos locales con apoyo técnico<br>Programa de gestión de riesgo comunitario  |

| <b>Institucion</b>   | <b>Oferta Programática</b>  |
|--|---|
| <b>Junta de Protección Social (JPS)</b>                              | Aportes a organizaciones sociales para el bienestar de la población en cantones prioritarios  |
| <b>Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)</b> | Administración y abastecimiento de agua potable (ASADAS) en territorios de alto índice de resago social<br>Construcción de alcantarillado sanitario en áreas prioritarias<br>Abastecimiento de agua potable en territorios indígenas de todo el país<br>Mayor cobertura de abastecimiento de agua en zonas declaradas de emergencia nacional por sequía |
| <b>Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)</b>                | Acceso al servicio de Internet de Banda Ancha a Hogares que califiquen en condición de pobreza básica<br>Acceso al servicio de Banda Ancha a Hogares que califiquen en condición de pobreza extrema   |
| <b>Consejo Nacional de Clubes 4 s (CONAC)</b>                        | 50 Programas 4s que fortalecen la permanencia de los jóvenes adolescentes en los 50 liceos rurales<br>21 Programas 4s infantiles en los grados de V y VI para fortalecer la permanencia de los niños en 30 escuelas rurales   |
| <b>Servicio Fitosanitario del Estado</b>                             | Productores aplicando buenas prácticas agrícolas las cuales se le otorgaran incentivo económico   |
| <b>Instituto Nacional de Transferencia e Investigación (INTA)</b>    | Desarrollo de capacidades en producción de hortalizas con grupo de mujeres: caso EBENEZER/SEMEX Abangares Guanacaste  |
| <b>Instituto de Desarrollo Rural (INDER)</b>                         | Crédito Rural<br>Adquisición de tierras<br>Seguridad Alimentaria<br>Proyectos de infraestructura rural<br>Proyectos productivos agropecuarios   |
| <b>Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)</b>                   | Formación de jóvenes en asociatividad y emprendedurismo<br>Proyectos productivos agropecuarios<br>Paquetes de insumos agropecuarios   |
| <b>Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)</b>    | Proyectos de Maricultura  |
| <b>Consejo Nacional de Producción (CNP)</b>                          | Proyectos de desarrollo<br>Unidades de agricultura familiar vinculadas a mercados<br>Nuevas micro, pequeña y mediano microempresa insertadas al mercado institucional<br>Compra a pequeños productores agropecuarios para promover alimentos para las instituciones públicas<br>Formación, capacitación y asistencia técnica a organizaciones           |

En razón de lo anterior, esta Estrategia se sustenta en una política de articulación direccionada desde el más alto nivel gubernamental, que permita enfocar e integrar de manera eficiente los esfuerzos de las instituciones públicas, establecer alianzas estratégicas con el sector privado y fortalecer la capacidad de gestión de los territorios, acciones esenciales para la reducción de la pobreza.

En la figura 4 se representa el sentido de la articulación de los diferentes actores involucrados en Puente al Desarrollo, escenario de punto de partida para la negociación de la oferta. Se muestran dos planos de la articulación. El círculo interno contiene las instituciones que ejecutan recursos provenientes del FODESAF y ofrecen transferencias directas a la población en pobreza, quienes garantizarán la plataforma de atención sobre la cual se concreta el acceso al sistema de protección social. En el círculo

externo, tienen lugar las instituciones que buscan promover el crecimiento de las familias a partir del desarrollo de capacidades y su vinculación al empleo y empresariedad. La labor de estas instituciones es determinante para facilitar oportunidades.

## 2.7. DIMENSIÓN ORGANIZATIVA

La concreción de Puente al Desarrollo amerita la definición de una estructura operativa que se soporte en los niveles político, técnico-político y técnico-operativo para garantizar su eficacia y eficiencia.

Partiendo de esta visión se define la construcción de un proceso de articulación que posee una doble dimensión: la política y operativa.

Figura 4. Articulación para la atención de la Pobreza



### 2.7.1. DIMENSIÓN POLÍTICA

La dimensión política de la articulación se encuentra en la esfera de la Segunda Vicepresidencia de la República y el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social.

La Segunda Vicepresidencia de la República tiene la competencia de la conducción del Consejo Presidencial Social, siendo la que preside el órgano colegiado. El Consejo está conformado por jerarcas de instituciones que tienen responsabilidad, de acuerdo con la normativa vigente, en la reducción de la pobreza.

Además, posee la figura del Comisionado y del Equipo Técnico, que asumen dentro de sus funciones la formulación, aprobación y articulación de acciones del área social del Gobierno de la República; así como el diseño, en coordinación con MIDEPLAN, de la metodología y del sistema de monitoreo y

evaluación de los diferentes proyectos y programas que involucren a los sectores representados dentro del Consejo Presidencial.

La función de esta instancia es de legitimación política de los acuerdos estratégicos, tanto en el ámbito operativo como presupuestario, que darán sustento a la Estrategia. Por su intrínseco carácter intersectorial, es importante que esta instancia se constituya en la plataforma de decisiones críticas durante la implementación de esta intervención, en tanto demandará de acuerdos casi permanentes para hacer frente a las “brechas de implementación” detectadas por el Área de Monitoreo y Evaluación del Consejo Presidencial Social, función que permita realizar ajustes cuando existan incumplimientos o desvíos de los objetivos en la ejecución y accionar de los actores políticos que representan la institucionalidad pública.

Esta dimensión política incluye la figura del Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social como

La organización del Consejo Social Presidencial se consigna en el Decreto N°38536-MP-PLAN del 20 de agosto de 2014. Este estipula que: “Consejo Presidencial Social: Coordinado por la Segunda Vicepresidenta de la República e integrado por las o los ministros de la Presidencia, de Trabajo y Seguridad Social, de Educación Pública, de Salud, de Cultura y Juventud, de Vivienda y Asentamientos Humanos y las o los presidentes ejecutivos del Instituto Nacional de las Mujeres, del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.” Además, el Consejo Social Presidencial cuenta con la presencia de varios sectores de la conformación del gobierno.

jerarca responsable de la Unidad Ejecutora, que a su vez está bajo la dirección política la Viceministra de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Este es un Ministerio sin cartera pero que ejercerá un rol estratégico en la dirección de la Estrategia y en el fortalecimiento del Sector Social.

Esta instancia política posee un rol de liderazgo operacional en el conjunto de las intervenciones que se llevarán a cabo en coordinación con los jefes del Área Social, con competencias para resolver problemas de acción colectiva que se generan cuando existe multiplicidad de actores, que atienden metas y objetivos sectoriales.

De ahí la importancia de la triangulación entre la Vicepresidenta de la República, el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y los jefes que integran el Consejo Presidencial Social, con el objeto de fortalecer la alianza de visiones e intereses comunes que conduzcan a la disminución efectiva de la pobreza en Costa Rica.

## **2.7.2. DIMENSIÓN OPERATIVA: UNIDAD EJECUTORA**

La Unidad Ejecutora de Puente al Desarrollo estará ubicada físicamente y organizacionalmente dentro del IMAS y quedará conformada por cuatro áreas de trabajo, a saber:

### **EQUIPO DE COGESTORES SOCIALES**

Este Equipo estará liderado por la Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS, quien articulará y coordinará con la Unidad Ejecutora el trabajo por desarrollar. El Equipo de Cogestores lo constituyen funcionarias y funcionarios del IMAS. No obstante, su ubicación trasciende la acción de la institución a la que pertenece; es responsable de vincular las necesidades de las familias con las ofertas de servicios y beneficios del conjunto de instituciones que intervienen en el logro de la meta compartida. También, identificarán las posibilidades de aporte del sector privado y las organizaciones sociales para la formulación, ejecución y seguimiento de planes de intervención familiar. Se le asignará un número determinado de familias para su atención personalizada y seguimiento.

Este nivel solo aplica para las 54,600 familias ubicadas en pobreza extrema. Se trata de una figura

de nivel técnico-profesional creada para los efectos de Puente al Desarrollo.

Es responsable de establecer la articulación de la oferta en el ámbito local para que estas respondan, de manera preferente y obligatoria, a la población meta según sus necesidades.

### **MONITOREO Y EVALUACIÓN**

La Unidad contará con una área de monitoreo y evaluación que permita llevar el control de la gestión y el monitoreo del cumplimiento de las metas sobre el acceso de las familias a los bienes y servicios. Esta área establecerá un nivel de coordinación con el área de Seguimiento y Evaluación del Consejo Presidencial Social, para hacer los ajustes que se requieran para la implementación de la Estrategia.

### **ENLACES INSTITUCIONALES**

Cada una de las instituciones que participan en Puente al Desarrollo, definieron un Enlace Técnico que será el puente entre el nivel nacional, regional y local para articular la Oferta Programática. La persona que ostente esta representación participará en las reuniones de enlaces, además de presentar los informes de la ejecución del compromiso institucional dentro de la Estrategia.

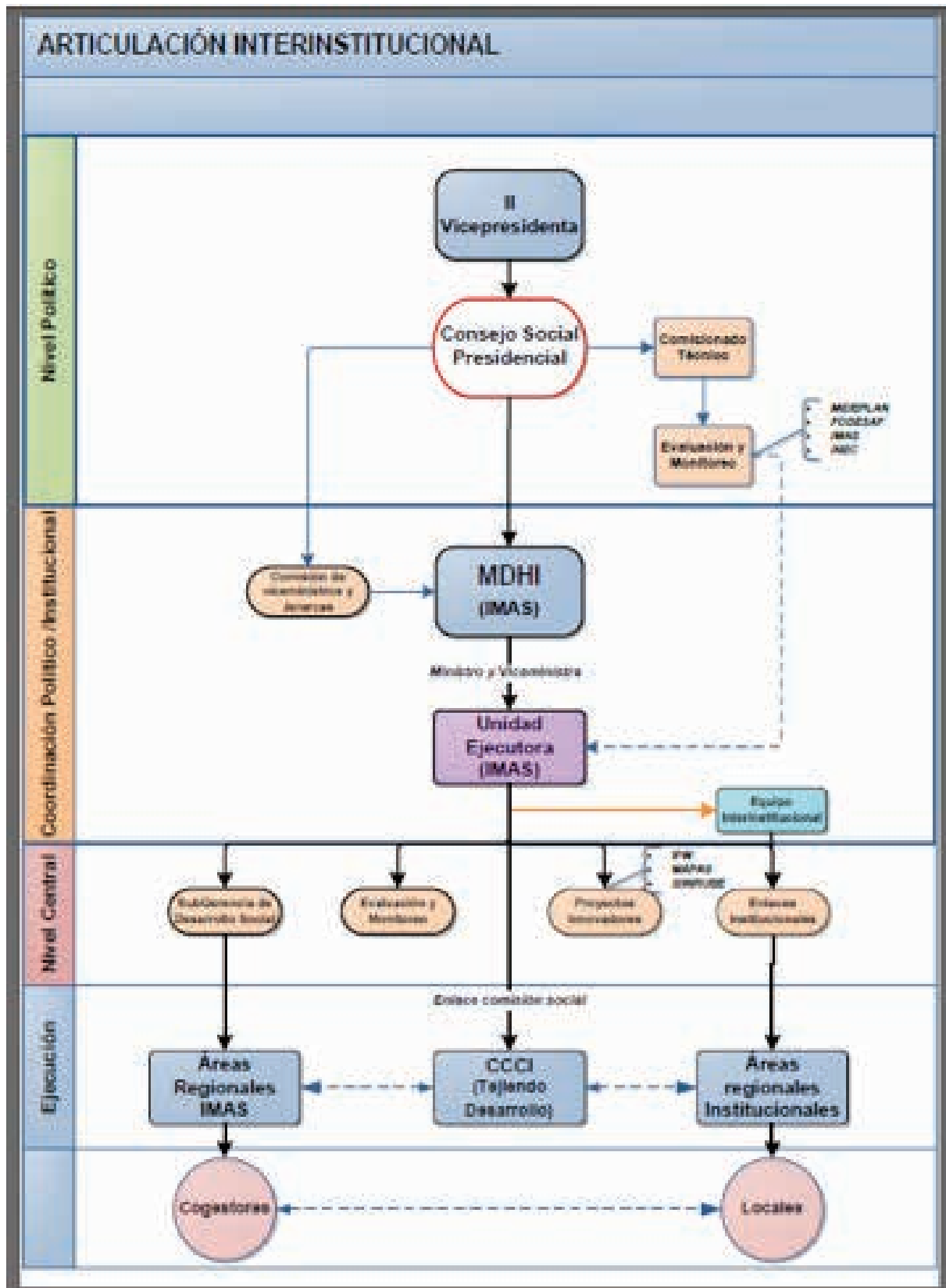
Por otro lado, por medio del Programa Tejiendo Desarrollo, se establece un vínculo con los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI), donde en cada uno de los territorios definidos en este Programa y que coinciden con los distritos prioritarios de esta Estrategia un funcionario de IMAS liderará dentro del CCCI el Comité Intersectorial Social.

### **PROYECTOS DE INNOVACIÓN SOCIAL (HERRAMIENTAS PARA EL CAMBIO)**

Este proyecto persigue apoyar la armonización de las herramientas que dan sostenibilidad e integralidad a la Estrategia. La gestión de cada una de las herramientas tiene su propia estructura organizativa, pero es necesario establecer puntos de encuentro, de ahí la importancia de constituir una Red para que interactúen y logren la coherencia necesaria para la Estrategia.

En el siguiente diagrama se muestran las diferentes instancias que conforman la articulación y la línea de interacción que deben tener para el logro óptimo de sus metas.

Figura 5: Diagrama de Articulación Interinstitucional





### 3. PLAN DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

Como parte de Puente al Desarrollo, se tiene el Plan de reducción de la pobreza extrema, el cual se deriva del tercer eje del PND, combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, establecido como prioridad por la Administración Solís Rivera, a partir de un principio ético de atender prioritariamente a las familias más afectadas por la pobreza, las más pobres de entre las pobres. Es decir, dentro de la Estrategia como un todo, hay un apartado particular y específico para atender la pobreza extrema, orientado a la atención de 54.600 familias en esta condición, ubicadas en los 75 distritos priorizados y atendidos por la figura del cogestor social.

Consecuentemente, para la atención prioritaria de la pobreza extrema se establecen los principios fundamentales basados en una filosofía de generación de capacidades y de generación de capital humano, como alternativa al asistencialismo que ha caracterizado las políticas de protección social en el pasado.

#### 3.1. PRINCIPIOS

Como parte de Puente al Desarrollo, el Plan de Reducción de la Pobreza Extrema tiene la característica diferenciada de atender de manera preferente a las personas más necesitadas de la población, bajo la visión de que las ofertas programáticas del desarrollo humano (individual, social, económica y ambiental) puedan tener un carácter transformador en la vida de las personas. A partir de lo anterior, se definen los siguientes principios orientadores para el Plan.

#### EQUIDAD

La priorización de familias y territorios con la mayor concentración de población en pobreza extrema constituye un requerimiento ineludible para el desarrollo de acciones para la reducción de la pobreza extrema; llegar primero a quienes más lo

necesitan. Esto supone que los servicios y beneficios sociales sean accesibles a cada persona o familia, de acuerdo con las brechas identificadas y desde un enfoque de derechos.

#### ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS FAMILIAS

Implica generar condiciones para el cumplimiento de los derechos, desde una intervención intersectorial e interinstitucional que propicie el logro de la independencia económica de las familias, mediante la armonización de la oferta programática universal y selectiva. Este principio comprende la pobreza extrema desde su multidimensionalidad, superando el enfoque reduccionista que mide la pobreza por ingreso únicamente.

La atención integral busca la respuesta a la generación de capital humano, usando el ingreso como el sustento básico, pero aprovechando el condicionamiento de la transferencia para alcanzar logros en educación, salud y capacitación, entre otros.

#### ARTICULACIÓN

Dado que se requiere de la acción conjunta de la oferta social dispersa, la articulación alude a la intervención social en una escala tal que incida, significativamente, en la reducción de la pobreza extrema, impactando sus manifestaciones a partir de la eficiencia y la eficacia en la ejecución de los programas sociales selectivos y la garantía de acceso a los programas universales. Al identificarse una población meta compartida y una oferta institucional articulada y complementaria, el impacto que se busca lograr es mayor. Para ello, se planea que converjan recursos con el apoyo que brindará el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios, como herramienta fundamental que asegure la intervención interinstitucional e intersectorial.

## CORRESPONSABILIDAD

Este principio parte del supuesto de que la “pobreza es responsabilidad de todos”. Presupone también la reducción de la pobreza extrema como una responsabilidad compartida entre la política económica y la política social del Estado, entre los diferentes sectores e instituciones estatales; alude también a la responsabilidad que debe asumir la familia en su proceso de desarrollo. Este principio constituye el mecanismo que permite interrumpir la reproducción generacional de la pobreza extrema y disminuir las brechas sociales. De igual manera, este principio marca como indispensable que los sectores sociales públicos y privados articulen acciones concretas en este esfuerzo con las familias y territorios priorizados.

## PARTICIPACIÓN

Consiste en garantizar una participación activa de las instituciones del Estado; pero a su vez, en lograr la participación ciudadana en el trabajo conjunto para la atención de la pobreza extrema; en los ámbitos nacional, regional y local. Demanda organizar, regular y normar esta participación estableciendo los límites dentro del marco de legalidad. Este principio es el principal vínculo que hace trascender del plan familiar y lo vincula a la comunidad.

## SOSTENIBILIDAD

Se refiere al desarrollo de acciones con las familias, con procesos sostenidos en el tiempo para lograr resultados a largo plazo. Apunta hacia el tránsito de la familia, a partir de una primera intervención que garantice la satisfacción de las necesidades básicas, pero que esté encadenada y condicionada, a través de un plan familiar, hacia otros servicios que impacten la calidad de vida y promuevan el desarrollo humano.

## 3.2. PREPARANDO EL CAMINO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

La intervención en la pobreza extrema, en el marco de Puente al Desarrollo, pretende contribuir de manera concreta al logro de la visión de desarrollo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, “Un país solidario e inclusivo que garantiza el bienestar de las presentes y futuras generaciones, en el que la gente participa y confía en un sistema democrático e institucional, transparente y efectivo” (MIDEPLAN, 2014, p. 25).

Su definición pasa por una decisión política y una estructuración que facilite la comprensión y análisis desde una perspectiva de cambio controlado, momento desde el cual cobra fuerza la figura del cogestor social, concebido como el enlace entre la familia en pobreza extrema y la institucionalidad, de manera que permita identificar el orden de prioridades con que se abordarán las acciones, y conduzca a su cumplimiento en un ambiente de equidad y justicia.

La decisión para el cambio se sustenta desde el más alto nivel en las orientaciones políticas emitidas por la Administración Solís Rivera, para construir una oferta gubernamental, que de forma articulada incida en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad, según se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Los lineamientos que direccionan este cambio son:
- La atención de las familias en pobreza con énfasis en las familias que se ubican en condición de pobreza extrema.
  - La definición de 75 distritos prioritarios que concentran el 65% de la población en condición de pobreza extrema.
  - La identificación y selección de las familias, con el uso del SIPO como puerta de entrada a la oferta estatal selectiva, y base del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios para alinear y articular los beneficios.

Implica diferentes conglomerados: caseríos, asentamientos campesinos, zonas indígenas, y asentamientos en precario, todos en el marco de distritos prioritarios establecidos para este Plan. De manera que el concepto de territorialidad sea aplicable en toda su dimensión respecto a los elementos que lo conforman; desde lo natural-ambiental, lo socio-cultural, lo económico-productivo y lo político-institucional, en sus particularidades históricas, dependiendo de la finalidad con la que se aborde el análisis.

- Priorización de las familias según características como: jefatura femenina, familias con personas menores de edad, con personas adultas mayores, personas con discapacidad, condiciones de desempleo, bajos niveles de escolaridad, personas afectadas por violencia en todas sus formas, entre otros.

- La utilización de los mapas sociales como una herramienta que facilita la identificación territorial y la articulación de la oferta de servicios de todos los actores involucrados en el alcance del objetivo propuesto.

Emprender el camino para lograr cambios en la atención de las familias en pobreza extrema implica la identificación de la población y sus necesidades, la articulación de la oferta institucional y el uso unificado de instrumentos que permiten trabajar con una misma población meta.

La atención de la pobreza extrema se plantea como un proceso de acciones interrelacionadas e interdependientes, con un propósito de crecimiento en todas las dimensiones de la vida humana, concibiendo a las personas como seres integrales y desde el ámbito personal, familiar y territorial. La intervención con las familias en pobreza extrema se presenta desde una dinámica que se desarrolla como un proceso interactivo, iniciando con una

base que garantiza el bienestar para el crecimiento de la familia, comprendido como la posibilidad de acceder de forma real a la protección social; en un segundo momento al desarrollo de capacidades y, posteriormente, a la vinculación con el empleo y la producción. Es importante señalar que las familias pueden transitar de un momento a otro según sus condiciones para el logro de avances en su desarrollo. Lo cual se ilustra en la figura 5.

### 3.2. BIENESTAR PARA CRECER

La atención a familias en pobreza extrema tiene como primer momento, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas. Integra un conjunto de acciones y actores, tanto de carácter público como privado, es el mecanismo para crear una plataforma de servicios de protección social en una atención personalizada, preferente y obligatoria por parte de las instituciones. Esta atención es favorecida por la articulación eficiente de políticas públicas, en la que convergen las sinergias y complementariedades de los programas dirigidos a esta población.

Este recorrido se sustenta en el acompañamiento familiar directo del cogestor social, figura que acerca la oferta institucional a las necesidades de las familias en el territorio priorizado; permite accionar los avances del crecimiento de las familias en la



superación de la pobreza extrema como resultado de procesos de apoyo y acompañamiento que la guían en el esfuerzo de escalar peldaños hacia el desarrollo de capacidades y su vinculación al empleo/producción como fuentes sostenibles de generación de ingresos.

La intervención con familias en la base de la pirámide implica un proceso de atención integral, facilitando el vínculo entre la familia y los servicios del Estado por medio del acceso a las transferencias monetarias y los servicios sociales que correspondan, en un esfuerzo que complemente los programas selectivos con los servicios universales.

### **3.4. OPORTUNIDADES PARA EL CAMBIO**

El segundo segmento de la pirámide representa la gestión de acciones que conducen a la concreción de oportunidades reales a las familias para el cambio en sus condiciones de vida. Se afianza en los esfuerzos nacionales que se han circunscrito en una institucionalidad ya consolidada, que produjo el desarrollo de políticas públicas especializadas, cada vez más, en la atención de las diversas necesidades de la población, según el ciclo de vida y la multidimensionalidad de la pobreza.

Se trata de acciones sostenibles en la vinculación de las familias con oportunidades para el ejercicio de sus derechos, entre los que destacan el acceso a empleo o emprendedurismo permanente. Su atención privilegia el desarrollo de capacidad de agencia de la oferta de servicios universales como consolidación en el ejercicio de sus derechos. La atención de las familias en el proceso descrito requiere necesariamente:

- Generar acuerdos políticos del más alto nivel, mediante concertaciones y compromisos institucionales en la ejecución de las acciones para la reducción de la pobreza extrema.
- Desarrollar un sistema de referenciamiento entre las diferentes instituciones públicas y privadas que implique la atención prioritaria para la población en pobreza extrema, según las necesidades que requiere de los servicios.
- Impulsar procesos socioeducativos que faciliten a la población la formación e información que potencie

su capacidad de gestión sobre los servicios y beneficios selectivos y universales que ofrecen las diferentes instituciones, basado en un enfoque de derechos y corresponsabilidad familiar.

- Promover ofertas diferenciadas según los requerimientos y necesidades de los diferentes sectores de la población.

- Las acciones que se promuevan en materia de pobreza extrema estarán sustentadas en la institucionalidad del Estado costarricense, mejorando los mecanismos de articulación para lograr la mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Con este propósito, es que esta Estrategia plantea, como un elemento innovador la creación de la figura de cogestores sociales, cuya función elemental es constituirse en canal de intermediación entre las familias en pobreza extrema y los servicios del Estado, bajo un enfoque de derechos; cuyo papel se describe a continuación.

### **3.5. COGESTOR SOCIAL**

Es una figura que garantiza la articulación en el ámbito local, el papel que desempeña el Cogestor Social es de “puente”, al oficiar el vínculo entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y una oferta institucional dispersa. Logra establecer una red de apoyos que facilitan su acceso al ejercicio de los derechos, al tiempo que se constituye en el responsable del acompañamiento de las familias en el cumplimiento de compromisos y del seguimiento a los planes de atención integral elaborados a la medida, según las necesidades que caracteriza a cada familia en pobreza extrema. Se estima que cada cogestor trabajará dando seguimiento a 170 familias.

El cogestor social realiza un proceso de acompañamiento sistemático y riguroso a las familias, el cual inicia con el diagnóstico de sus necesidades y la formulación conjunta de un plan de intervención familiar para su atención. Como parte de este proceso, desarrollará sesiones de seguimiento de las metas propuestas que evidencien el mejoramiento de sus condiciones de vida. El control de avances será monitoreado, tanto desde el cumplimiento de la familia, como de los compromisos asumidos por los otros actores involucrados. Esta apuesta que

constituye la base de la articulación se valora como garantía de éxito en la reducción de la pobreza extrema.

La intervención de las familias inicia con la inserción en el ámbito territorial, es un proceso que se emprende de manera intencionada, un esfuerzo metódico, inteligente y disciplinado, con el propósito de formar parte y tener presencia activa en la comunidad como mecanismos para mejorar las condiciones de las familias y promover el desarrollo local.

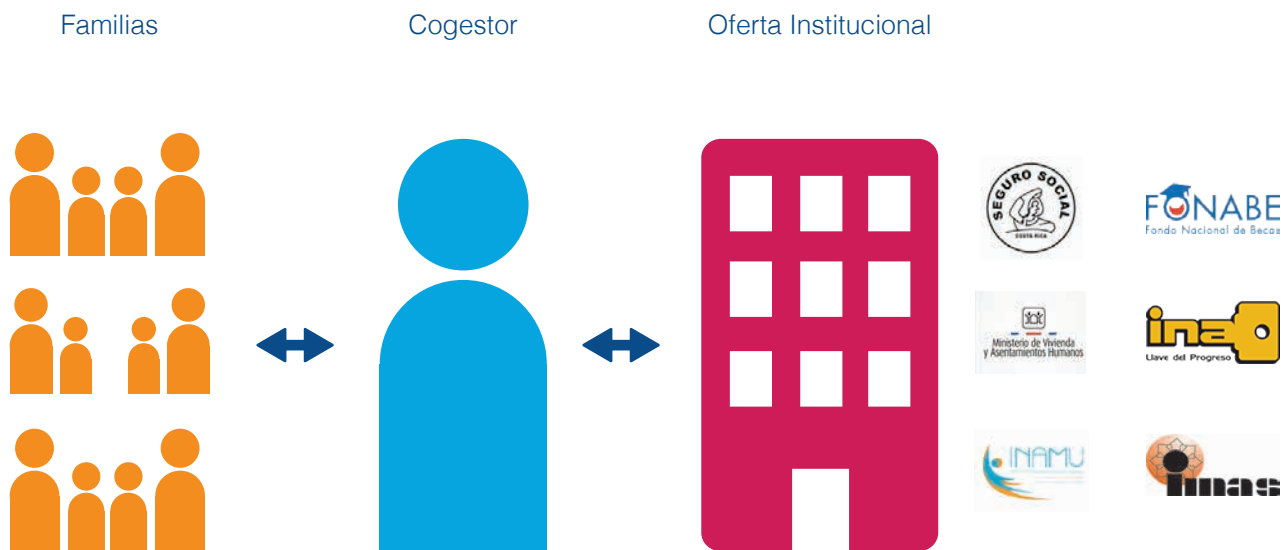
Esta inserción se realizará sobre la base de una estructura institucional, nacional y local propia de Puente al Desarrollo, conformada con las instituciones, con la articulación de los mecanismos de coordinación ya existentes como los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades 8801), los Consejos Regionales de Desarrollo Rural del INDER (Ley 9036), los Consejos de Distrito y las Redes interinstitucionales, entre otros.

La labor de puente articulador de la oferta institucional y los mecanismos de coordinación en el ámbito territorial, se ilustra en la figura 6 que se expone a continuación.

Quiere decir que el cogestor social hará que la oferta institucional impacte efectivamente en las dimensiones de la pobreza extrema, al generar procesos individualizados de atención en los que se establece para cada núcleo familiar el paquete de servicios y beneficios. Lo anterior, haciendo que coexistan en el mismo tiempo una serie de beneficios institucionales según corresponda a las necesidades de las familias. Esto, a partir de articulaciones que deberán generar un incremento significativo del capital humano y de las oportunidades para el crecimiento de la familia, herramientas para salir de la pobreza extrema.

Dentro de sus funciones están:

- Ubicar y brindar una atención inicial a las familias identificadas para participar en el Plan.
- Establecer una relación directa y personalizada con las personas integrantes de las familias para identificar sus necesidades, potencialidades y capacidades que formarán parte del plan de intervención familiar.
- Formular, conjuntamente con las familias identificadas, los planes de intervención familiar, definir y priorizar las corresponsabilidades de acuerdo con el perfil familiar.
- Ser el vínculo entre las familias y la oferta



programática estatal para lograr la atención prioritaria y preferente por parte de las instituciones.

- Ingresar la información de las familias al sistema desarrollado para tal fin (planes de intervención familiar, seguimiento de las acciones).
- Informar a la Unidad Ejecutora sobre aquellas situaciones que afectan la participación de las familias para que se tomen las medidas correctivas que corresponda.
- Establecer las coordinaciones directas en el ámbito local, con las instituciones que corresponda, sean estas públicas o privadas.
- Brindar los insumos y la información para la toma oportuna de decisiones mediante reuniones periódicas y sistemáticas.

Una vez expuestos los principios y la filosofía detrás del Plan, así como la figura habilitadora de los cogestores, es menester ahondar en la dimensión concreta de las familias en pobreza extrema. La caracterización socioeconómica de las familias más pobres identificadas en el SIPO del IMAS presenta una radiografía y una guía con información muy certera de las necesidades reales de las familias que se atenderán en el Plan de pobreza extrema, de la

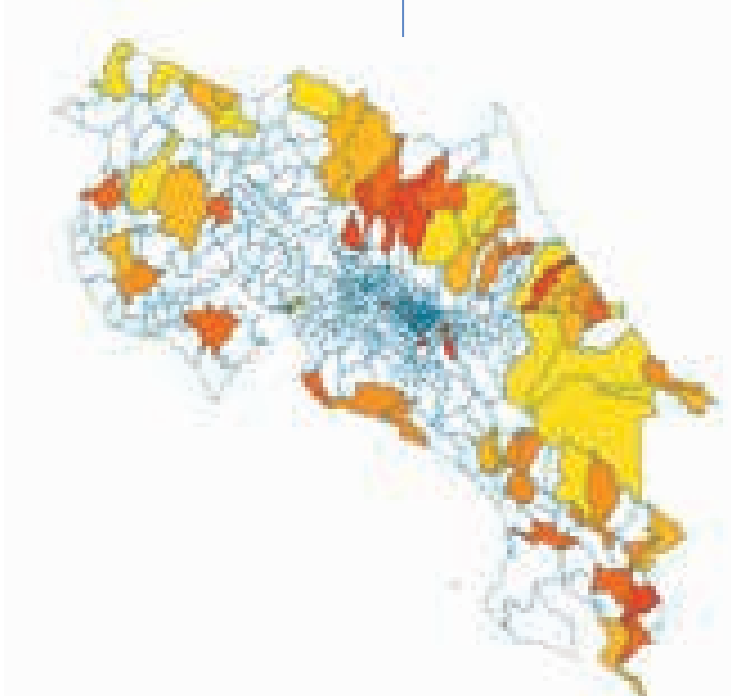
demanda (necesidades) y de la oferta institucional para hacer un trabajo de alineamiento.

En el siguiente apartado se realiza el perfil socio demográfico de la población en pobreza extrema.

### **3.6. PERFIL SOCIO DEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA**

Según la ENAHO del INEC (2014), en Costa Rica hay 123,253 familias que se encuentran en pobreza extrema. Ante esta perspectiva y en el Marco de Punteo al Desarrollo, el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social definió la población objetivo que atenderá el Plan de reducción de la pobreza extrema, siendo este objetivo 54.600 familias en el periodo 2015-2018, localizadas en los 75 distritos caracterizados como prioritarios en concordancia con el PND.

Como se mencionó anteriormente, los 75 distritos prioritarios del país concentran el 65% de la pobreza extrema y el 51% de la pobreza no extrema. Representan el 42.31% del territorio nacional.



Fuente: mapas sociales (INEC, 2014)

Dado que el INEC utiliza la unidad de hogares y en 2014 estimó que en Costa Rica existen 94.810 hogares en esa condición, y que la estrategia trabaja con la unidad de familia, la proporción (factor de conversión) de familias por hogar corresponde a 1.3, lo cual resulta en las 123,253 familias.

Los 75 distritos fueron ordenados bajo la metodología de suma de posiciones para lo que se ordenaron los distritos del país respecto de su distribución por Línea de Pobreza, Línea de Pobreza Extrema y Necesidades Básicas Insatisfechas; posteriormente, se sumaron las tres posiciones para obtener un dato que sirviera para ordenar los distritos en un tipo de "ranking". Esta metodología busca identificar la distribución numérica de la pobreza y no solo evidenciar su incidencia porcentual.

Tabla 6. Distritos prioritarios

| Distritos prioritarios de atención <sup>4</sup><br>Periodo 2015-2018 |                                    |               |                  |
|--|------------------------------------|---------------|------------------|
| Nro.   | Distrito                           | Cantón        | Región           |
| 1  | Uroca                              | San José      | Central          |
| 2  | Paves                              | San José      | Central          |
| 3  | Hortijo                            | San José      | Central          |
| 4  | Las Guilas                         | Decamparados  | Central          |
| 5  | San Miguel                         | Decamparados  | Central          |
| 6  | San Felipe                         | Alajuela      | Central          |
| 7  | Pital                              | Golconda      | Central          |
| 8  | Titases                            | Cufiabeb      | Central          |
| 9  | León XIII                          | Tibas         | Central          |
| 10   | San José                           | Alajuela      | Central          |
| 11   | San Nicolás                        | Cartago       | Central          |
| 12   | Agua-<br>liente o San<br>Francisco | Cartago       | Central          |
| 13   | Danos de<br>Santa Lucía            | Patacón       | Central          |
| 14   | Chiripí                            | Turubá        | Central          |
| 15   | San Francisco                      | Heredia       | Central          |
| 16   | Liberia                            | Liberia       | Chorotega        |
| 17   | Nicoya                             | Nicoya        | Chorotega        |
| 18   | Santa Cruz                         | Santa Cruz    | Chorotega        |
| 19   | Bagaces                            | Bagaces       | Chorotega        |
| 20   | Cañas                              | Cañas         | Chorotega        |
| 21   | La Cruz                            | La Cruz       | Chorotega        |
| 22   | Santa Cecilia                      | La Cruz       | Chorotega        |
| 23   | Sardinal                           | Carrillo      | Chorotega        |
| 24   | Jaco                               | Sarapiquí     | Pacífico Central |
| 25   | Barranca                           | Puntarenas    | Pacífico Central |
| 26   | Chacarita                          | Puntarenas    | Pacífico Central |
| 27   | Quepos                             | Aguirre       | Pacífico Central |
| 28   | Patria                             | Patria        | Pacífico Central |
| 29   | El Roble                           | Puntarenas    | Pacífico Central |
| 30   | Lepante                            | Puntarenas    | Pacífico Central |
| 31   | San Isidro de<br>El General        | Pérez Zeledón | Branca           |
| 32   | Buenos Aires                       | Buenos Aires  | Branca           |
| 33   | Daniel Flores                      | Pérez Zeledón | Branca           |
| 34   | Sabalito                           | Coto Brus     | Branca           |
| 35   | San Vito                           | Coto Brus     | Branca           |
| 36   | San Pedro                          | Pérez Zeledón | Branca           |
| 37   | Peters<br>Grande                   | Buenos Aires  | Branca           |
| 38   | Guayacán                           | Golfo         | Branca           |
| 39   | Pajbays                            | Pérez Zeledón | Branca           |
| 40   | Lautel                             | Cotacolones   | Branca           |
| 41   | Pavón                              | Golfo         | Branca           |
| 42   | Cajón                              | Pérez Zeledón | Branca           |
| 43   | Cufiedad                           | Cotacolones   | Branca           |
| 44   | Palmar                             | Osa           | Branca           |
| 45   | Limon                              | Limon         | Caribe           |
| 46   | Valle La<br>Estrella               | Limon         | Caribe           |
| 47   | Río Blanco                         | Limon         | Caribe           |
| 48   | Cahual                             | Pococi        | Caribe           |
| 49   | Rita                               | Pococi        | Caribe           |
| 50   | Guapiles                           | Pococi        | Caribe           |
| 51   | Manana                             | Pococi        | Caribe           |
| 52   | Guácimo                            | Guácimo       | Caribe           |
| 53   | Steroid                            | Talamanca     | Caribe           |
| 54   | Telte                              | Talamanca     | Caribe           |
| 55   | Itabí                              | Talamanca     | Caribe           |
| 56   | Cahuita                            | Talamanca     | Caribe           |
| 57   | Batán                              | Matina        | Caribe           |
| 58   | Carrandi                           | Matina        | Caribe           |
| 59   | Matina                             | Matina        | Caribe           |
| 60   | Pacuarito                          | Siquirres     | Caribe           |
| 61   | Siquirres                          | Siquirres     | Caribe           |
| 62   | Río Jiménez                        | Guacomo       | Caribe           |
| 63   | Las Volcane-<br>ras                | Sarapiquí     | Norte            |
| 64   | Los Chiles                         | Los Chiles    | Norte            |
| 65   | Pococí                             | San Carlos    | Norte            |

<sup>4</sup> Los 75 distritos fueron ordenados bajo una metodología de "suma de posiciones", pero lo que se ordenaron los distritos del país respecto a su distribución de pobres por Línea de Pobreza, Línea de Pobreza Extrema y Necesidades Básicas Insatisfechas; posteriormente, se sumaron las tres posiciones para obtener un dato que sirvió para ordenar los distritos en un tipo de "ranking".

Se establece con base en el Método de Puntaje, es un cálculo generado a partir de la combinación y ponderación de 30 variables contenidas en la Ficha de Información Social, considerando las dimensiones: ingreso económico, vivienda, educación, ocupación, aseguramiento y patrimonio.

No necesariamente significa que la totalidad de las 54,600 identificadas en SIPO sean las sujetas a atención, aunque muchas si entran en el programa. Este contempla la identificación de nuevas poblaciones a partir del uso de mapas sociales que señale dónde hay más concentración de pobreza extrema.

| No. | Distrito          | Cantón     | Región |
|-----|-------------------|------------|--------|
| 66  | Upala             | Upala      | Norte  |
| 67  | Puerto Viejo      | Safapiquí  | Norte  |
| 68  | Cutris            | San Carlos | Norte  |
| 69  | San José o Pizote | Upala      | Norte  |
| 70  | Pital             | San Carlos | Norte  |
| 71  | Quesada           | San Carlos | Norte  |
| 72  | Aguas Zarcas      | San Carlos | Norte  |
| 73  | La Virgen         | Safapiquí  | Norte  |
| 74  | Rio Cuarto        | Grecia     | Norte  |
| 75  | Delicias          | Upala      | Norte  |

Fuente: MIDEPLAN (2014)

En consecuencia, se procedió a ubicar en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) del IMAS a las 54,600 familias en mayor pobreza extrema y con el menor puntaje asignado, de manera que las características que presentan estas familias se establecen como punto de partida para la elaboración del perfil socio demográfico.

El SIPO alimenta este proceso, como el único registro de familias en pobreza que permite su caracterización, combinando diferentes variables sobre la familia, que se contienen en la Ficha de Información Social (FIS), el sistema ofrece los datos soporte para preparar la información que se expone en las tablas y los gráficos a continuación.

La caracterización de estas familias, desde diferentes variables contenidas en el SIPO, se realiza en temas como: el sexo del jefa(a) de familia y condición de actividad, distribución de la población por grupos de edad y condición de actividad, la jefatura de familia según tenga o no pareja. Se incluye, además, datos sobre aseguramiento de los miembros de las familias, tenencia y estado de las viviendas, y condición educativa.

### 3.6.1. JEFATURA DE LAS FAMILIAS IDENTIFICADAS, POR SEXO

Partiendo del concepto de feminización de la pobreza acuñado por Naciones Unidas, establecer la dimensión de la jefatura femenina permite acercarse al perfil de las familias más pobres, y ver como este comportamiento sobrepasa el dato que se establece para la población no pobre del país, de un 36% (INEC, 2014), y coloca esta condición como un determinante de vulnerabilidad de la población ante la pobreza extrema. El gráfico 4 señala los datos al respecto.

De la totalidad de familias analizadas, el 66% (36,263) tiene jefatura femenina y, el 34% (18,337) son familias con jefatura masculina. Esto permite trazar algunas líneas de acción a partir de la feminización de la pobreza y trabajar con familias con jefatura femenina de manera preferencial.

La jefatura de las familias ubicadas por rango de edad y ocupación lleva a perfilar de manera más precisa este fenómeno y arroja un panorama sobre la dimensión laboral, el cual muestra la tendencia en contra de las mujeres a cargo de un grupo familiar. La tabla 6 presenta la información al respecto.

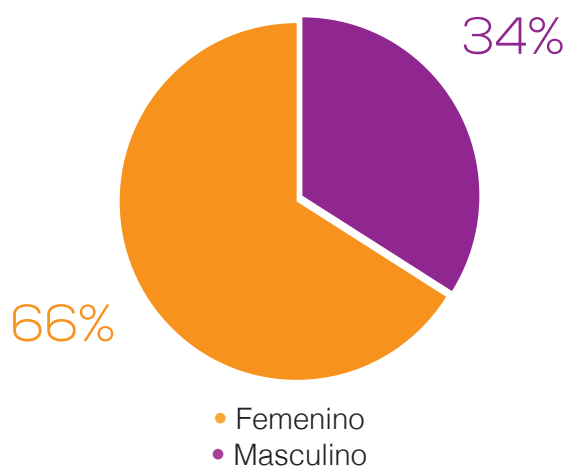


Gráfico 4. Distribución de las familias según sexo de la jefatura familiar



Tabla 7. Familias con jefatura femenina, según rangos de edad y condición de actividad (porcentajes).

| Condición de actividad | Rango de edad |            |             |             |             | Total        |
|------------------------|---------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
|                        | > 65          | 13 - 18    | 19 - 24     | 25 - 39     | 40 - 65     |              |
| Desempleado(a)         | 0.0           | 0.0        | 0.4         | 2.2         | 1.1         | 3.7          |
| Estacional             | 0.0           | 0.0        | 0.0         | 0.1         | 0.1         | 0.3          |
| Estudiante             | 0.0           | 1.2        | 3.2         | 1.0         | 0.0         | 5.4          |
| Ocasional              | 0.3           | 0.1        | 2.1         | 12.2        | 9.2         | 23.8         |
| Oficios del hogar      | 2.0           | 0.8        | 6.9         | 20.9        | 15.7        | 46.3         |
| Otros                  | 0.3           | 0.2        | 0.8         | 0.9         | 0.6         | 3.0          |
| Pensionado(a)          | 1.4           | 0.0        | 0.0         | 0.2         | 0.9         | 2.5          |
| Permanente             | 0.1           | 0.0        | 1.1         | 7.7         | 5.9         | 14.9         |
| Rentista               | 0.0           | 0.0        | 0.0         | 0.0         | 0.1         | 0.1          |
| <b>Total general</b>   | <b>4.1</b>    | <b>2.4</b> | <b>14.6</b> | <b>45.3</b> | <b>33.6</b> | <b>100.0</b> |

Las mujeres jefas de familia, según la información analizada, en su mayoría tienen edades entre los 19 y 39 años, ubicándose el 62.0% de ellas en ese rango. Se trata de mujeres en edad económicamente activa y en su ciclo reproductivo, lo que las hace sujetos de atención institucional en aspectos de exigibilidad de derechos para el cuidado de dependientes, formación humana, desarrollo de capacidades, empleo y emprendedurismo. Lo cual, si al asociarse con las edades de los hijos, 56.11% se encuentran en edades de 0 a 12 años, reafirma aún más esta apreciación.

En el rango de 40 a 65 años se ubica un grupo importante de 33.6% de las jefas de hogar, lo que las hace asumir responsabilidades que ponen a la familia frente a retos relacionados con el desarrollo de capacidades y el empleo, en tanto un porcentaje importante de los hijos (41.0%) se encuentran entre los 13 y 24 años de edad.

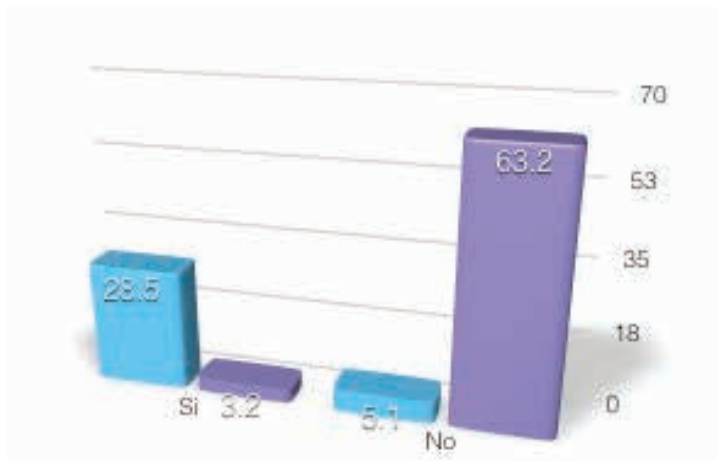
Tanto el trabajo ocasional como el permanente están principalmente vinculados a oficios domésticos y cuenta propia, esto es un 20.0% del 23.8% ocasional y un 12.1% del 14.9% permanente. Este comportamiento se da indistintamente del rango de la edad.

### 3.6.2. JEFATURA DE FAMILIA, CON PAREJA O SIN PAREJA

Aunado a lo anterior, el análisis del estado civil de los jefes de familia permite identificar las funciones asumidas por las mujeres con respecto a su grupo familiar, evidenciándose una mayor carga de responsabilidades, este comportamiento se ilustra a continuación.

Como una característica preponderante de las familias más pobres registradas en SIPO, se presenta la proporción de jefatura femenina sobre la masculina, como se vio anteriormente es del 66% y 34%, respectivamente. Se observa una mayor cantidad de jefatura femenina sin pareja de 63.2%, en contraste con la jefatura masculina, cuya mayor representación (28.5%) se da con pareja. De este dato es posible inferir que la mayor parte de mujeres jefas de familia no tiene con quien compartir la responsabilidad del cuidado protección, manutención y formación de sus miembros, sobre todo de las personas dependientes. Caso contrario se da con las familias con jefatura masculina en donde casi el 100% de los jefes tiene pareja para compartir las responsabilidades del hogar.

Gráfico 5. Jefaturas de familias distribuidas por sexo y tenencia de pareja



Fuente: IMAS/Sistema de Información de la Población Objetivo (2015)

Como una característica preponderante de las familias más pobres registradas en SIPO, se presenta la proporción de jefatura femenina sobre la masculina, como se vio anteriormente es del 66%

y 34%, respectivamente. Se observa una mayor cantidad de jefatura femenina sin pareja de 63.2%, en contraste con la jefatura masculina, cuya mayor representación (28.5%) se da con pareja. De este dato es posible inferir que la mayor parte de mujeres jefas de familia no tiene con quien compartir la responsabilidad del cuidado protección, manutención y formación de sus miembros, sobre todo de las personas dependientes. Caso contrario se da con las familias con jefatura masculina en donde casi el 100% de los jefes tiene pareja para compartir las responsabilidades del hogar.

### 3.6.3. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD

El total de familias analizadas para esta caracterización están integradas por un total de 185,987 personas, cuya distribución por grupos de edad, se muestra como sigue:

Tabla 8. Distribución de la población seleccionada por grupos de edad (porcentajes).

| Condición de actividad | Rango de edad |        |         |         |         |         |      | Total |
|------------------------|---------------|--------|---------|---------|---------|---------|------|-------|
|                        | 0 - 5         | 6 - 12 | 13 - 18 | 19 - 24 | 25 - 39 | 40 - 65 | > 65 |       |
| Desempleado(a)         | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.2     | 0.8     | 0.4     | 0.0  | 1.5   |
| Estacional             | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.0     | 0.1     | 0.1     | 0.0  | 0.1   |
| Estudiante             | 0.7           | 14.7   | 15.4    | 4.7     | 0.7     | 0.0     | 0.0  | 36.1  |
| No aplica              | 10.4          | 1.6    | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0  | 12.1  |
| Ocasional              | 0.0           | 0.0    | 0.1     | 0.8     | 4.6     | 3.6     | 0.1  | 9.2   |
| Oficios del hogar      | 0.0           | 0.0    | 0.5     | 3.6     | 12.9    | 11.2    | 1.3  | 29.6  |
| Otros                  | 0.1           | 0.5    | 1.0     | 1.2     | 0.7     | 0.4     | 0.3  | 4.1   |
| Pensionado(a)          | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.0     | 0.2     | 0.4     | 0.7  | 1.4   |
| Permanente             | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.5     | 2.9     | 2.3     | 0.0  | 5.8   |
| Rentista               | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0  | 0.0   |
| Total general          | 11.2          | 16.9   | 17.0    | 11.1    | 22.9    | 18.4    | 2.5  | 100.0 |

Fuente: IMAS/Sistema de Información de la Población Objetivo (2015)

Los miembros(as) de las familias analizadas en su mayoría tienen edades entre 19 y 39 años, ubicándose el 34.0% de ellos en ese rango. Se muestra a un grupo de personas jóvenes, principalmente en oficios del hogar y como estudiantes (21.2%), lo que desde una perspectiva de vinculación al mercado laboral, es señal de necesidades relacionadas con procesos de formación y capacitación y de establecer condiciones que articulen la oferta estatal en esta materia.

El grupo de personas entre los 6 y 18 años de edad asciende a 33.9%, de los cuales el 30.1% son estudiantes, condición a partir de la cual se puede determinar la necesidad de acciones vinculadas con la permanencia y logro escolar de esta población en el sistema educativo.

El tercer grupo de población más representativo es de los 40 a 65 años; un 18.4%, personas en su mayoría (11.2) dedicadas a los oficios del hogar.

Gráficamente, esta segregación de los grupos de edad, se representa como se muestra.

El 65% de la población total seleccionada para este análisis tiene menos de 40 años; el 22.9% entre 24 y 39 años, representando el rango mayor cantidad de población, seguido por el de 13 a 18 con un 17.0% y el 6 a 12 con un dato muy similar, de

16.9%. Además, el segmento de 0 a 5 presenta un representativo 11.2%.

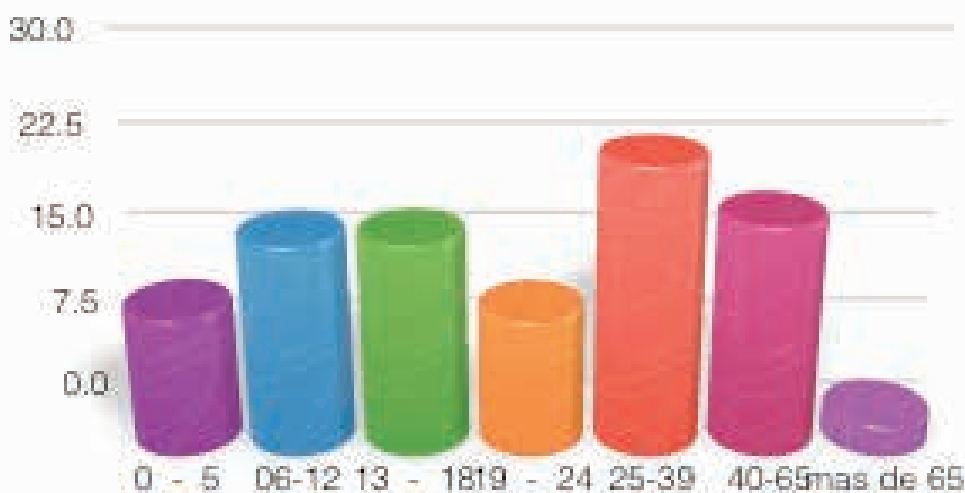
Se puede concluir que la pobreza extrema además de “tener rostro de mujer”, lo tiene también “de niño, niña, adolescente y joven”, afectando duramente a estos segmentos de población, que viven los efectos de la desigualdad de género y la vulnerabilidad determinada por su edad y dependencia. Esto debe incidir en el diseño de programas de cuidado y desarrollo infantil, así como los educativos, por ejemplo: FONABE y Avancemos.

### 3.6.4 JEFATURA DE FAMILIA Y CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO

El aseguramiento debe garantizar a las familias y sus miembros el acceso a la salud como un derecho, lo cual parece no cumplirse en la población más pobre, debido principalmente al tipo de ocupación laboral asociada a oficios informales, sin que se establezca un vínculo de trabajado remunerado o por cuenta propia que cubra el costo del aseguramiento y queda esta responsabilidad en manos del Estado. El detalle sobre este tema se muestra en la tabla siguiente.

Esto tiene, además, implicaciones para la seguridad social, pues a largo plazo esta población ve reducidas sus opciones para una pensión de IVM y la tendencia es a una mayor dependencia del RNC.

Gráfico 6. Distribución porcentual de los grupos de edad



Fuente: IMAS/Sistema de Información de la Población Objetivo (2015)

| Condición de aseguramiento                      | Rangos de edad |        |         |         |         |         |      | Total |
|---|----------------|--------|---------|---------|---------|---------|------|-------|
|   | 0 - 5          | 6 - 12 | 13 - 18 | 19 - 24 | 25 - 39 | 40 - 65 | > 65 |       |
| Asalariado                                      | 0.0            | 0.0    | 0.1     | 0.4     | 0.9     | 0.7     | 0.0  | 2.2   |
| Cuenta propia (seguro voluntario)               | 0.0            | 0.1    | 0.1     | 0.2     | 0.9     | 1.2     | 0.1  | 2.5   |
| Estado  | 5.6            | 7.5    | 6.6     | 3.0     | 4.2     | 4.1     | 0.4  | 31.3  |
| Familiar asegurado directo                      | 3.4            | 5.6    | 5.8     | 1.9     | 2.5     | 2.9     | 0.6  | 22.6  |
| Familiar de pensionado                          | 0.1            | 0.2    | 0.4     | 0.2     | 0.1     | 0.3     | 0.2  | 1.5   |
| ND  | 0.1            | 0.4    | 0.3     | 0.3     | 0.4     | 0.3     | 0.1  | 1.9   |
| No asegurado                                    | 3.6            | 5.2    | 5.3     | 4.3     | 7.4     | 5.4     | 0.4  | 31.7  |
| Otras formas                                    | 0.0            | 0.0    | 0.1     | 0.0     | 0.1     | 0.1     | 0.0  | 0.2   |
| Pensionado IVM                                  | 0.0            | 0.0    | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.1     | 0.1  | 0.3   |
| Pensionado Reg.Magist., P. Judicial., Hacienda. | 0.0            | 0.0    | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0  | 0.0   |
| Pensionado Reg.No Contributivo                  | 0.0            | 0.0    | 0.1     | 0.1     | 0.2     | 0.3     | 0.8  | 1.5   |
| Por convenio                                    | 0.3            | 0.7    | 0.9     | 0.4     | 0.7     | 1.2     | 0.1  | 4.3   |
| Total general                                   | 13.1           | 19.8   | 19.5    | 10.7    | 17.4    | 16.6    | 2.8  | 100.0 |

Tabla 9. Familias según condición de aseguramiento y rango de edad de sus miembros

### 3.6.5. TENENCIA DE LA VIVIENDA

El total de familias consideradas para el presente análisis (54.600 familias) ofrecen el siguiente panorama en cuanto a la tenencia de vivienda:

Destacan las viviendas en regular estado, 43.3%, de las cuales un 21.3% son viviendas alquiladas, prestadas o construidas en lotes prestados, limitando acciones relacionadas con su mejoramiento; destaca un 10.3% que son viviendas propias sin gravámenes, lo cual puntualiza una necesidad de reparación que puede orientar la oferta en este campo.

Por otro lado, están las familias con vivienda en mal estado, un 27.4%, de las cuales 13.6% presentan estados de tenencia que impiden una solución, como son terreno prestado, vivienda prestada o arrimados. Solamente un 4.1% se encuentra con vivienda propia sin gravámenes, podría decirse aptas para una reconstrucción de la vivienda mediante bono de vivienda.

Vale resaltar la proporción de familias que ocupan viviendas en 6.1%, principalmente en mal estado.

Todo lo anterior se presenta a continuación:

| Tenencia                         | Estado |      |         | Total |
|----------------------------------|--------|------|---------|-------|
|                                  | Buena  | Mala | Regular |       |
| Adjudicada                       | 0.3    | 0.5  | 0.4     | 1.3   |
| Alquilada al día                 | 2.8    | 1.9  | 4.8     | 9.4   |
| Alquilada con morosidad          | 0.6    | 0.5  | 1.0     | 2.1   |
| Arrimados                        | 7.3    | 4.6  | 10.0    | 22.0  |
| Con limitaciones                 | 1.3    | 1.5  | 1.3     | 4.1   |
| Construida en terrenos prestados | 1.2    | 3.1  | 3.5     | 7.8   |
| ND                               | 0.0    | 0.0  | 0.0     | 0.0   |
| Otra forma de tenencia           | 0.6    | 1.4  | 1.2     | 3.2   |
| Prestada                         | 3.3    | 5.9  | 7.8     | 17.1  |
| Propia con hipoteca              | 1.0    | 0.2  | 0.9     | 2.1   |
| Propia sin gravámenes            | 10.4   | 4.1  | 10.3    | 24.8  |
| Ubicada en precario              | 0.4    | 3.7  | 2.0     | 6.1   |
| Total general                    | 29.3   | 27.4 | 43.3    | 100.0 |

Fuente: IMAS/Sistema de Información de la Población Objetivo (2015)

La tabla anterior señala las brechas en este campo, las cuales evidencian una serie de limitaciones para resolver las necesidades de vivienda de las familias que habitan en viviendas alquiladas, prestada y en uso precario, debido a que no cuentan con un inmueble para asentar su unidad habitacional. Lo que implica que su reubicación requiere una mayor inversión y, por ende, una acción de largo plazo.

### 3.6.6. CONDICIÓN EDUCATIVA

El nivel educativo de la población en pobreza extrema se puede definir como la base sobre la cual se configura un plan de intervención familiar, orientado al desarrollo de capacidades de las personas y hacia avances en el proceso de superación de la pobreza. Esa condición tiene también un comportamiento particular en las familias más pobres que se analizan en esta caracterización.

La tabla 10 muestra las condiciones educativas según edad de la población.

De la tabla anterior se observa que un 23.3% de las familias en condición de pobreza extrema, apenas alcanza la primaria completa, y un 26.6% tiene primaria incompleta. Del grupo que presenta primaria incompleta, un 17.3% es mayor de 13 años.

Sólo un 2.1% ha alcanzado secundaria completa, de los cuáles un 2% es mayor de 18 años.

Los niveles de formación técnica y universitaria son poco representativos, llegando apenas a un 3.1%.

El reto en el tema educativo amerita el diseño de una intervención de mediano y largo plazo, que permita las mejoras necesarias para propiciar procesos de desarrollo de las familias más pobres.

Las características de la población en condición de pobreza extrema conducen a plantear una definición de la demanda y, consecuentemente, de los ejes de intervención.

Tabla 11. Familias según nivel educativo y rango de edad de sus miembros

| Nivel educativo                 | Rango de edad |        |         |         |         |         |      | Total |
|---------------------------------|---------------|--------|---------|---------|---------|---------|------|-------|
|                                 | 0 - 5         | 6 - 12 | 13 - 18 | 19 - 24 | 25 - 39 | 40 - 65 | > 65 |       |
| Ciclo de transición             | 0.7           | 7.3    | 0.1     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0  | 8.2   |
| Enseñanza especial              | 0.0           | 0.1    | 0.1     | 0.0     | 0.1     | 0.0     | 0.0  | 0.3   |
| NA                              | 12.2          | 1.9    | 0.1     | 0.1     | 0.0     | 0.0     | 0.0  | 14.4  |
| Ninguno                         | 0.2           | 1.0    | 0.1     | 0.1     | 1.2     | 2.2     | 1.3  | 6.0   |
| Para-universitaria              | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0  | 0.1   |
| Primaria completa               | 0.0           | 0.1    | 7.1     | 2.8     | 6.2     | 6.7     | 0.4  | 23.3  |
| Primaria incompleta             | 0.0           | 9.3    | 4.7     | 1.1     | 4.9     | 5.5     | 1.1  | 26.6  |
| Secundaria académica completa   | 0.0           | 0.0    | 0.1     | 0.7     | 0.9     | 0.4     | 0.0  | 2.1   |
| Secundaria académica incompleta | 0.0           | 0.0    | 6.0     | 4.8     | 3.5     | 1.6     | 0.0  | 15.9  |
| Secundaria técnica completa     | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.1     | 0.1     | 0.0     | 0.0  | 0.2   |
| Secundaria técnica incompleta   | 0.0           | 0.0    | 1.4     | 0.7     | 0.2     | 0.1     | 0.0  | 2.4   |
| Universitaria                   | 0.0           | 0.0    | 0.0     | 0.2     | 0.2     | 0.1     | 0.0  | 0.5   |
| Total general                   | 13.1          | 19.8   | 19.5    | 10.7    | 17.4    | 16.6    | 2.8  | 100.0 |

Fuente: IMAS/Sistema de Información de la Población Objetivo (2015)

### 3.7. DEFINICIÓN DE LA DEMANDA

La definición de los principales retos vinculados con la decisión de reducción de la pobreza extrema se plantea a partir de las características que presentan los hogares y las familias en esa condición. La primera se sustenta en la información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH 2014), y la segunda en el SIPO del IMAS para el mismo año.

Las principales características de los hogares en pobreza, a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (2014), que se exponen a continuación, permiten perfilar en un primer momento la demanda de acciones concretas, significativas para la reducción de la pobreza.

La demanda específica, de acuerdo con la información de las familias indicadas, permite jerarquizar las necesidades. Como se desprende de los datos presentados, esta se inclina hacia aquellas asociadas a las personas más jóvenes, una mayoría de estas se encuentra en edades entre los 12 y los 25 años, lo cual sugiere la necesidad de impulsar

acciones orientadas al desarrollo de capacidades y al empleo/emprededurismo. Este dato incorpora a las madres adolescentes que requieren una oferta específica para mantenerlas en el sistema educativo y ser incorporadas a procesos de atención integral.

Asimismo, la cantidad de población menor de 12 años sugiere y reafirma el propósito de abordar servicios y beneficios orientados a garantizar la permanencia en el sistema educativo o en opciones de cuidado y atención integral.

En la tabla 11 se observa lo significativo del número de personas adultas mayores sin pensión, las que reportan no tener ningún nivel de aseguramiento, y las que manifiestan tener alguna discapacidad, lo que denota la necesidad de garantizar su acceso a servicios inclusivos y mayor apoyo en el ejercicio de sus derechos.

La ausencia de vivienda o el mal estado de estas, amerita especial atención por las entidades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. En razón de que la carencia de patrimonio de estas familias constituye un obstáculo para su desarrollo.

Tabla 12. Especificidad de la demanda a partir de las características de las personas y familias en pobreza extrema identificadas para Punteo al Desarrollo, registradas en el SIPO- IMAS (2015)

| Características   | Total | Características   | Total |
|---|-------|---|-------|
| Personas Adultas Mayores (PAM) sin pensión                    | 3166  | Personas mayores de 18 años que trabajan por cuenta propia o están desempleadas | 19851 |
| Personas sin aseguramiento                                    | 58942 | Cantidad de personas desempleadas   | 4014  |
| Cantidad de mujeres entre 19 y 55 años sin trabajo permanente | 43064 | Personas jóvenes entre 18 a 35 años desempleadas                                | 2085  |
| Población entre 15 Y 35 Años                                  | 44545 | Cantidad de personas entre 18 y 25 años desempleadas y que no estudian          | 1802  |
| Personas entre 0 Y 7 años                                     | 19041 | Jóvenes entre 12 y 25 años  | 66599 |
| Familias sin vivienda propia                                  | 37995 | Personas con edades entre 12 Y 25 años  | 66599 |
| Familias con vivienda propia en regular y en mal estado       | 8722  | Personas Adultas Mayores  | 5371  |
| Personas entre 6 Y 12 años                                    | 19652 |   |       |

Fuente: IMAS / SIPO (2015)

### **3.8. EJES DE INTERVENCIÓN**

El propósito central del Plan para reducir la pobreza extrema vincula cuatro ejes a los que responden los objetivos, como son:

#### **3.8.1. ACCESO DE LAS FAMILIAS AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ESTATAL**

El sistema de protección social se encuentra constituido por el conjunto de acciones y programas desarrollados por las diferentes instituciones públicas y privadas, que se brindan, universal o selectivamente, en la atención de los derechos fundamentales de las personas. Entre los determinantes de la pobreza extrema se encuentra la exclusión de la protección social que enfrentan las familias, en tanto, no tienen ni saben cómo obtener información que les permita acceder a esos servicios. Por lo anterior, es necesario crear mecanismos que garanticen que este vínculo se realice, mediante la complementariedad entre los programas selectivos y universales.

Las acciones orientadas a lograr el ingreso de las familias en pobreza extrema al sistema de protección social contemplan la transferencia económica como complemento a sus ingresos, y otros servicios para la satisfacción de las necesidades materiales y básicas. Esta intervención constituye la plataforma para la atención inicial de la familia. Lo anterior implica garantizar la entrada de las familias y las personas a los servicios básicos de educación, salud, bienestar familiar, cuidado y desarrollo infantil, y atención integral de las personas adultas mayores; a partir del acceso de las familias a la institucionalidad existente a nivel nacional, regional y local, garantizándoles de esta manera al ejercicio de sus derechos.

#### **3.8.2. DESARROLLO DE CAPACIDADES**

Comprende el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las familias en pobreza extrema para que adquieran conocimientos, habilidades y destrezas que faciliten la movilidad social ascendente y el ejercicio pleno de sus derechos. Todo desde la realización de un conjunto de acciones orientadas a crear o potenciar capacidades en las familias, visualizándolas como corresponsables en la intervención para la superación de su condición.

De manera consecuente con la caracterización de la demanda, en este aspecto los programas vinculados a la educación constituyen una plataforma de primer orden para lograr este propósito, al igual que las tareas que se emprendan en la capacitación para el empleo con énfasis en mujeres y jóvenes, y el apoyo al desarrollo cultural de las personas y de las comunidades.

#### **3.8.3. EMPLEO Y EMPRESARIEDAD**

Promueve el inicio, desarrollo y consolidación de actividades productivas, por parte de las familias o su participación en procesos de capacitación para el empleo. Estos procesos pueden desarrollarse a nivel familiar o por medio de organizaciones o agrupaciones, bajo el concepto de economía social solidaria.

El empleo y empresariedad como eje fundamental en la reducción de la pobreza extrema debe ser vinculado con la Estrategia Nacional de Empleo, fortaleciendo la articulación de servicios públicos para el empleo e impulsando el desarrollo rural mediante acciones específicas dirigidas a este sector, que generen oportunidades de desarrollo en los territorios y en las familias para la generación de encadenamientos productivos. En este eje participan actores estratégicos como la Banca de Desarrollo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INDER, el Ministerio de Economía, el IMAS, entre otros.

Una política de empleo y de fortalecimiento del emprendedurismo dirigida a las familias en pobreza extrema debe contener una oferta diferenciada según las particularidades de estas familias, y como parte de un proceso de intervención integral que aborde los diversos aspectos que determinan su exclusión del mercado laboral y del sistema de seguridad social.

#### **3.8.4. ACCESO A INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y PRODUCTIVA**

Promueve la disponibilidad y acceso de las familias de los territorios prioritarios a la infraestructura de los servicios básicos y a otros que impulsen el desarrollo y fortalecimiento productivo y organizacional. Implica apoyar a las comunidades para implementar proyectos de infraestructura básica que mejoren

la calidad de vida de la población en pobreza extrema y faciliten el acceso a los diferentes bienes y servicios. Incorpora la vinculación de acciones de las instituciones públicas, privadas y de las organizaciones sociales sobre el particular, consideradas en este esfuerzo como un aporte fundamental.

A partir de instrumentos como la estrategia de desarrollo territorial del INDER, el programa Tejiendo Desarrollo, el Programa Nacional de Contribución al Desarrollo de los Territorios Indígenas, se favorecerá el establecimiento de alianzas en los ámbitos locales y comunales para impulsar iniciativas que potencien las capacidades de los territorios como corresponsables en la superación de la pobreza de sus pobladores.

### **3.8.5. ACCESO A TECNOLOGÍA Y REDUCCIÓN DE BRECHA DIGITAL**

El acceso a tecnologías de información y comunicación no solo constituye una herramienta básica para el mejoramiento de los procesos educativos y para el acceso a servicios como educación, salud, registro civil, bolsas de empleo y municipales, sino que también, y fundamentalmente, permite el acceso al conocimiento y a la información para la visualización y aprovechamiento de oportunidades en los diferentes ámbitos del desarrollo personal. Además de contribuir al impulso de formas innovadoras de emprendedurismo y de empleo, determinantes para el éxito de estas iniciativas.

### **3.8.6. HABITABILIDAD, ACCESO A VIVIENDA DIGNA**

Se propone el acceso de las familias en pobreza extrema a condiciones dignas de vivienda que les garanticen protección y seguridad, así como al patrimonio como una solución efectiva que crea condiciones para la sostenibilidad de la calidad de vida.

Implica, además, un conjunto de esfuerzos orientados a buenas prácticas del ordenamiento territorial, así como la oferta de servicios en infraestructura básica necesaria para el mejoramiento de la calidad de vida.

Los ejes planteados constituyen el marco operativo a partir del cual se desagregan los objetivos y las metas del Plan.

## **3.9. OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Facilitar a las familias en pobreza extrema, ubicadas en 75 distritos prioritarios, el acceso al sistema de protección social con transferencias monetarias para atención de necesidades elementales, la seguridad social, la salud y la educación.
2. Fomentar el desarrollo de capacidades y oportunidades de la población en pobreza extrema, así como la incorporación al empleo, al emprendedurismo y a la tecnología, como factores determinantes de la superación de la pobreza.
3. Facilitar el acceso de las familias en pobreza extrema a condiciones dignas de vivienda, así como el acceso al patrimonio para la sostenibilidad de la calidad de vida.
4. Fortalecer el desarrollo territorial y organizacional para facilitar el acceso de las familias en pobreza extrema a la infraestructura básica y productiva.

## **3.10. CUANTIFICACIÓN DEL OBJETIVO**

El Plan para la Reducción de la Pobreza Extrema atenderá 54,600 familias identificadas mediante el SIPO del IMAS. En el primer año se atenderán 27,300 familias, que se sumarán a las del siguiente año en forma acumulativa, como se aprecia a continuación.

- Atención integral a 27.000 mil familias en 2015 y 2016.
- Atención integral a 27.600 mil familias en 2017 y 2018.

En concordancia con lo anterior, se establece el perfil de las familias por seleccionar con base en los



siguientes criterios:

1. Que se encuentran en situación de pobreza extrema.
2. Residentes en los distritos prioritarios.
3. Familias con jefatura femenina, (mujeres adultas o adolescentes), con personas menores de edad dependientes.
4. Familias con personas adultas mayores o personas con discapacidad, económicamente dependientes.
5. Familias con personas mayores de 15 años desempleadas.
6. Familias con personas afectadas por enfermedades terminales.
7. Familias indígenas. Esta característica aplica para distritos prioritarios con población indígena, este se aplicará como segundo filtro.

De conformidad con la figura 4, se retoma el tema de la articulación interinstitucional, representada mediante el círculo interno que establece una red de entidades estatales que ejecutan recursos provenientes de FODESAF, en el marco de una oferta programática selectiva, destinada principalmente a transferir recursos para la reducción de pobreza extrema. Esta oferta pasa de la dispersión a la articulación formalizada desde el Consejo Presidencial Social y liderada por el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social.

La participación de estas entidades se cifra en una labor de la información y comunicación determinante en los ámbitos nacional, regional y local, de manera que provoque una respuesta proactiva y responsable, por parte de los funcionarios(as), en torno a las demandas de la población objetivo de esta Estrategia.

En ese sentido, se establecen una serie de momentos que conforman el proceso de intervención, donde juega un papel preponderante la figura del cogestor social.

### **3.11. LA CONTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA**

La clave del éxito está en que se cumplan los compromisos entre jerarcas e instituciones. Lo cual se logra con una gestión diferente de la política social destinada a la población en pobreza

extrema, basada en: (a) la cogestión, seguimiento, coexistencia y corresponsabilidad; y (b) la articulación interinstitucional.

Con estos factores se determina un sistema de referenciamiento institucional que se concreta en el otorgamiento de servicios y beneficios a las familias.

### **3.12. ESTRATEGIA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

El seguimiento y la evaluación de las intervenciones públicas son conceptos complementarios. Así, el seguimiento se centra en conocer el avance de las metas establecidas en la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, priorizando la Pobreza Extrema, según la utilización de los recursos presupuestarios asignados, con el fin de detectar oportunamente desfases, deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste de la intervención; comparando los resultados esperados (programados) con lo alcanzado; el seguimiento es periódico, sistemático e integral de los objetivos y metas propuestas.

Por su parte, la evaluación es una “valoración que comprende un análisis sistemático y objetivo de un conjunto de criterios de valor preestablecidos que permiten emitir juicios y/o medir algo” en un momento determinado. Los cuales serán aplicados en la evaluación de determinadas políticas, programas y proyectos estratégicos, seleccionados como prioritarios en el marco de la implementación de la Estrategia Nacional y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-18 (MIDEPLAN, 2015, parr.2).

Desde la formulación de Puente al Desarrollo, se ha considerado un conjunto de indicadores base que darán fundamento a la evaluación, por medio de la medición de resultados que aborden tanto aspectos sobre la gestión, como de los productos, el aprovechamiento, los efectos en las poblaciones y los territorios. Para lo anterior, es indispensable el desarrollo de un sistema informático que contenga las herramientas necesarias para el registro de avances y el seguimiento de los diferentes procesos. Ello implica la asignación de responsabilidades para todos y cada uno de los actores involucrados que

tienen a su cargo compromisos específicos en el cumplimiento de los objetivos.

El punto de partida de la Estrategia es la atención de la pobreza y la reducción de la pobreza extrema en Costa Rica, para lo cual se estableció una ruta con objetivos, metas, procesos, responsables y recursos. Sin embargo, la ejecución está sujeta a una serie de riesgos por influencia del contexto social, político y cultural, o por los componentes intrínsecos de la Estrategia, tales como: planificación, organización y gerencia.

Por todo lo anterior, el seguimiento y la evaluación de las diferentes intervenciones se convierte en un componente esencial de la Estrategia, para determinar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los logros, pero también, para suministrar información a los diferentes actores que interactúan en la misma, tanto tomadores de decisiones, como personas en condición de pobreza y la ciudadanía en general, para asegurar transparencia y una rendición de cuentas efectiva.

El seguimiento y evaluación son dos componentes que se nutren mutuamente, pero tienen objetos distintos de intervención. El monitoreo es un proceso continuo y permanente; la evaluación se realiza en un período establecido y es de corte transversal. Para efectos de Puente al Desarrollo, ambos componentes deben integrarse.

“El monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos, para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública” (Mercedes Di Virgilio, Romina Solano, 2012. p.42).

Es importante subrayar que la evaluación no tiene como objetivo castigar gestiones, ni censurar a los funcionarios públicos o a los gerentes de las entidades públicas. La evaluación es una forma de aprender de la experiencia y un medio de pasar de los modelos abstractos a las realidades de los mercados económicos y políticos (Weisner, 1999, citado en Macías 2014). Se trata, en definitiva, de buscar mecanismos que incorporen la evaluación integralmente al trabajo de las entidades públicas, es decir, que forme parte del proceso de gestión pública.

## **ARTICULACIÓN DE LOS PROCESOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

El seguimiento y la evaluación de Puente al Desarrollo, será responsabilidad de un equipo interinstitucional conformado por representantes del Equipo Técnico del Consejo Presidencial Social, el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, el Área de Evaluación del FODESAF y la Oficina de Planificación de IMAS, quienes tendrán como función primaria, establecer los requerimientos, lineamientos, procesos e instrumentos metodológicos para desarrollar el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia.

Esta instancia tendrá una perspectiva macro de la evaluación, direccionada a la acción de gobierno como institución comprometida con una política pública, que se ha gestado democráticamente y que constituye un pacto con los ciudadanos (Ospiana, 2001, citado en Macías 2014). Mientras que la Unidad Ejecutora de la Estrategia asumirá un nivel intermedio a lo interno para el seguimiento y control de acuerdo con los requerimientos gerenciales.

Este grupo de trabajo tendrá como socio estratégico al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), quienes de forma anual realizan la ENAHO. Esta encuesta considera como temas permanentes los niveles y composición de los ingresos de los hogares, situación de pobreza, características de las viviendas y los servicios en ella, características demográficas de la población, acceso a la educación y nivel de instrucción, seguridad social, cobertura de programas sociales, participación laboral y características de la calidad del empleo.

### **SEGUIMIENTO**

Con el objeto de conocer los avances en la prestación de los servicios y en la gestión de la Estrategia se harán informes trimestrales que se presentarán en el Consejo Presidencial Social. En esta línea, las instituciones del nivel nacional deberán reportar periódicamente la atención del número de personas en condición de pobreza atendidas, el número de personas que acceden a un derecho y la ejecución presupuestaria. Lo anterior, tal como se establece en el Decreto Ejecutivo de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y siguiendo los criterios técnicos de cada uno de los sistemas de información que se empleen para estos efectos.

## CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Desde la formulación de Puente al Desarrollo, se ha considerado un conjunto de indicadores base que darán fundamento a la evaluación, por medio de la medición de resultados que aborden tanto aspectos sobre la gestión, como de los productos, el aprovechamiento, los efectos en las poblaciones y los territorios.

A continuación, en la Tabla 13, se presenta los momentos en que se efectuará el seguimiento y evaluación.

Tabla 13. Momentos del Seguimiento y la Evaluación

| Momento del Seguimiento y de la Evaluación | Objetivo   | Periodicidad   |
|--|--|--|
| Ex ante                                    | Evaluar el diseño de la Estrategia.  | Tres meses después de lanzada la Estrategia.   |
|  | Evaluar el diseño de los programas estratégicos que intervienen en la Estrategia.  | Dos programas en el año 1.<br>Dos programas en el año 2.<br>Un programa en el año 3. |
|  | Analizar los planes anuales operativos institucionales para analizar viabilidad y factibilidad de la oferta programática.            | Anual.   |
| Concurrente                                | Analizar los reportes de las instituciones para identificar acciones de mejora.  | Mensual.   |
|  | Analizar la información de los reportes de los sistemas de evaluación de FODESAF y MIDEPLAM.   | Trimestral.  |
|  | Evaluar si los ejes de intervención, prioridades y objetivos siguen siendo pertinentes y conducen a la consecución de los objetivos. | Anual.   |
|  | Escuchar las voces de las personas usuarias de los programas que integran la Estrategia.   | La satisfacción percibida por las y los usuarios.                                    |
|  | Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).  | Anual.   |
| Resultados                                 | Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos.   |  |

### 3.13. CONCLUSIÓN

El plan de Reducción de la Pobreza extrema comprende un marco de trabajo institucional, articulado por herramientas novedosas (SINIRUBE, Mapas Sociales, etc.), así como por la figura del cogestor que hace de puente entre las demandas de la familia y la oferta institucional. Es el compromiso concreto de las instituciones para atender de manera prioritaria a las familias del plan, uno de los requisitos de éxito del mismo, y el cumplimiento de ese solo factor representa ya una transformación de

la política de combate a la pobreza en el país. Este plan se enmarca dentro de Puente al Desarrollo, así como dentro del PND.

Se trazan objetivos claros y metas cuantificables. Se podría decir que es un plan ambicioso, pero una tarea de gran calado como reducir la pobreza extrema requiere de un esfuerzo acorde con el tamaño del reto. Días de trabajo y de generación de capital humano yacen al futuro de esta Estrategia y, en específico, de este plan.

### BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2013). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Recuperado de [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Servicios\\_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/9137.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/9137.pdf) [Consulta: 02 de Febrero. 2015]

Céspedes, V. H. & Jiménez, R. (2010). Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. San José: Academia de Centroamérica.

Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPEP y UNICEF.

Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. (2014). Sistema de indicadores de ejecución de los programas sociales financiados por el FODESAF. Informe 2013 y comparación con el 2011 y 2012. San José: FODESAF.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). Encuesta Nacional de Hogares. San José: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2013. Principales Resultados. San José: INEC.

Macías, Mirta (2014). Evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza de Honduras 2000-2015. (Tesis doctoral). Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. objetivo  
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo

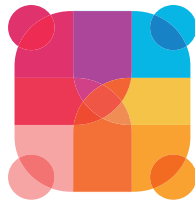
2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2015). Recuperado de <http://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1331> [consulta 18 de febrero. 2015]

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción. San José: PNUD.

Programa Estado de la Nación. (2013). Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.





# **PUNTE**

## **AL DESARROLLO**

ESTRATEGIA NACIONAL  
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

---