

/// DEBATES PARA EL DESARROLLO ///

SECCIÓN  
2

Rutas de ejecución para enfrentar  
problemas estratégicos  
del desarrollo humano





## /// DEBATES PARA EL DESARROLLO ///



# Introducción

Los cuatro capítulos de la presente sección del Informe tienen un carácter propositivo. Presentan los resultados de una serie de conversaciones en las que participaron decenas de personalidades con el propósito de encontrar posibles soluciones a problemas del desarrollo humano en Costa Rica. Estos diálogos se inspiraron en el lema fundacional del Programa Estado de la Nación: *Conocer el país que tenemos, pensar el país que queremos.*

El pensar ese país se efectuó mediante la aplicación de un método de deliberación social. A las personas participantes se les presentaron problemas a resolver y se les planteó varias preguntas: ¿están bien definidos esos problemas?, ¿están de acuerdo con el diagnóstico sobre su profundidad y complejidad?, ¿qué soluciones podrían recomendar para resolverlos?, ¿están de acuerdo con esas soluciones?

Estos ejercicios de deliberación son, en rigor, una conversación social hecha posible a partir de los fundamentos técnicos aportados por el PEN-Conare. Demuestran que el diálogo social puede ser un laboratorio de incubación de soluciones imaginativas a problemas sociales. El Programa espera que las ideas discutidas sean, además, un ejemplo de una práctica democrática y un barómetro sobre el estado de la reflexión en temas de interés nacional. Los resultados quedan a disposición de partidos políticos, funcionarios públicos, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y, en general, la ciudadanía interesada.

## Justificación

Entre más se acumulan los resultados contrarios al desarrollo humano, más se escuchan las voces a favor de un cambio

de rumbo del país. Se reclama a los partidos políticos y al gobierno adoptar, con urgencia, acciones decisivas para resolver los cuellos de botella. En muchos casos, sin embargo, se cree que esas acciones ya han sido perfiladas; que son soluciones efectivas a los problemas detectados y que hay mayorías ciudadanas a favor de ellas<sup>1</sup>.

El Estado de la Nación está de acuerdo en la urgencia de revertir la negativa situación por la que atraviesa Costa Rica, analizada en la primera sección del Informe. Sin embargo, no asume como cierta la creencia de que esté claro cómo deben resolverse los problemas del país. Si así fuera, sería cuestión de aplicar recetas preconcebidas para que los obstáculos se arreglasen en cuestión de tiempo.

La realidad es todo el contrario. En muchos temas de interés público no solo hay desacuerdos en relación con la naturaleza del problema por resolver; los hay también sobre su profundidad e importancia y sobre las soluciones y los medios para llevarlas a cabo. Este estado de cosas no se resuelve enteramente con apelaciones emotivas a deponer intereses particulares y pensar en el bien común, pues las diferencias de opinión son inevitables en una sociedad democrática.

Es necesario crear espacios para el diá-

logo constructivo, que brinden, en un ambiente de respeto mutuo, oportunidades para reflexionar, deliberar, explorar ideas, conocer experiencias relevantes y descartar prejuicios que estorban la adecuada comprensión de los problemas. Generar escucha y conversación entre personas con pensamiento, afiliaciones y recursos de poder distintos puede ser un buen antídoto a la polarización política extrema, uno de los desafíos más severos que enfrentan las democracias en la actualidad.

## Problemas planteados

A las personas que aceptaron participar en los ejercicios de deliberación se les planteó un problema concreto del desarrollo humano<sup>2</sup> a resolver, formulado en términos de una pregunta. Esa interrogante planteaba una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra de los actores y sus capacidades para atender ese objetivo deseable.

La formulación más genérica de la pregunta se muestra en la siguiente estructura lógica:

¿Qué opciones pueden pensarse para lograr “X” dado “A”, “B” o “C”?

Se escogieron cuatro preguntas, una por cada una de las cuatro grandes dimensiones del desarrollo humano que el Informe analiza en sus capítulos regulares. De esta manera, el capítulo 6 trabaja un problema relevante para la equidad e integración social; el capítulo 7, uno relevante para la dimensión de “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”; el capítulo 8 se asocia con la dimensión de “Armonía con la naturaleza” y el capítulo 9, con “Fortalecimiento de la democracia” (cuadroA).

## Metodología

Los cuatros capítulos de la presente sección aplicaron la misma metodología de investigación y deliberación social, que comprendió cinco pasos:

- Primer paso: conceptualización del problema del desarrollo humano estratégico de interés por medio de un proceso de consulta con personas expertas, revisión de la literatura comparada y de las ediciones anteriores del Informe.
- Segundo paso: elaboración del diagnóstico sobre el estado de situación del país en el problema de desarrollo seleccionado con base en las investigaciones previas del PEN-CONARE.
- Tercer paso: realización de ejercicios de deliberación social con personalidades del mundo académico, de la gestión pública y de organizaciones de la sociedad civil para conversar sobre posibles soluciones.
- Cuarto paso: análisis comparado de experiencias internacionales en temas relacionados con la definición del problema y, cuando fue posible, con las posibles soluciones discutidas en los grupos. Este análisis se realizó a partir de una revisión de la literatura internacional.
- Quinto paso: elaboración del capítulo con base en los resultados de los pasos previos (diagrama A)<sup>3</sup>

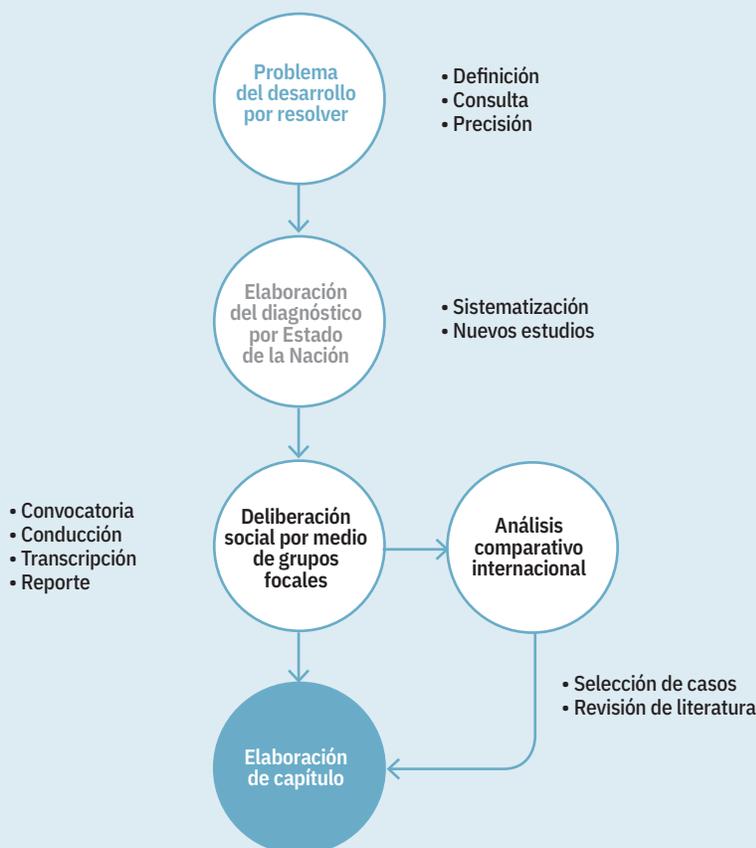
## Cuadro A

### Problemas seleccionados para los ejercicios deliberativos

Ámbito	Pregunta para la deliberación
Política social selectiva	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva, en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?
Políticas de empleo fuera de GAM y zonas francas	¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?
Políticas de conservación ambiental	¿Cómo hacer más eficiente y estratégica a la política de conservación ambiental, para que el ajuste fiscal no se traslade en una desprotección del patrimonio natural?
Democracia electoral	¿Cómo mejorar el sistema de financiamiento de la política que conduzca a un fortalecimiento de los partidos ... en un contexto de alta fragmentación del sistema de partidos, debilitamiento extremo de las estructuras internas de las agrupaciones ... y preponderancia del endeudamiento privado como principal fuente de financiamiento electoral?

## Diagrama A

### Metodología aplicada para la investigación y deliberación social de problemas estratégicos del desarrollo humano



La etapa más importante del proceso fueron las deliberaciones en los grupos focales, que fueron conducidas a partir de la pregunta planteada. Esta, a su vez, fue desagregada en interrogantes más específicas para facilitar las conversaciones y, posteriormente, la sistematización misma de los resultados. Por lo general se efectuaron dos sesiones grupales a las que fueron invitadas personalidades con pensamiento y trayectorias diversas, todas con experiencia en el tema.

Un objetivo primordial de los grupos focales era valorar si las y los participantes podían llegar a acuerdos sobre el diseño e implementación de reformas a la institucionalidad y políticas públicas a fin de resolver o, al menos, reducir la profundidad del problema estratégico que discutieron. Evidentemente, las deliberaciones no siempre lograron ese objetivo, aunque sí lo hicieron en varios temas de mucho interés.

La sistematización de los resultados obtenidos se efectuó por medio de dos escalas nominales para clasificar los

resultados. Esas escalas comprendían situaciones cualitativamente distintas definidas a partir del acuerdo (o no) entre los participantes sobre eventuales soluciones que debieran implementarse y sobre el nivel de precisión de las mismas (generales o específicas)<sup>4</sup>. Se aplicaron a todos los temas abordados en los capítulos (diagrama B).

El análisis de conjunto sobre los resultados obtenidos en los temas abordados fue la base para identificar posibles rutas de ejecución de reformas institucionales y de política pública en cada capítulo. Por estas rutas se entiende el perfil o combinación específica de acuerdos temáticos que ofrecen una guía o partitura general de lo que debe hacerse para resolver un problema de desarrollo humano.

No puede hablarse de la existencia de una ruta de ejecución cuando prevalecieron los desacuerdos en la mayoría de los temas discutidos, sea por diferencias en la definición del problema a resolver, el diagnóstico de la situación o el alcance y contenidos específicos de una reforma.

Esta situación podría ser indicativa de una falta de maduración política y técnica de las soluciones al problema.

### Panorama general

Los ejercicios de deliberación lograron resultados dispares a la hora de forjar acuerdos sobre posibles rutas de ejecución para resolver los problemas de desarrollo humano<sup>5</sup>. El diagrama C resume las situaciones logradas:

- El tema sobre las políticas de empleo fuera de la GAM y las zonas francas (capítulo 7) fue en el que se obtuvo los menores réditos. No hubo acuerdo sobre el diagnóstico, el alcance de una eventual reforma y las acciones que se podrían diseñar para fortalecer la rectoría de la política pública y la gestión, desempeño y financiamiento de las políticas de desarrollo productivo que pudieran estar asociadas a la creación de empleos. Se trata de un resultado inesperado e inoportuno, dada la

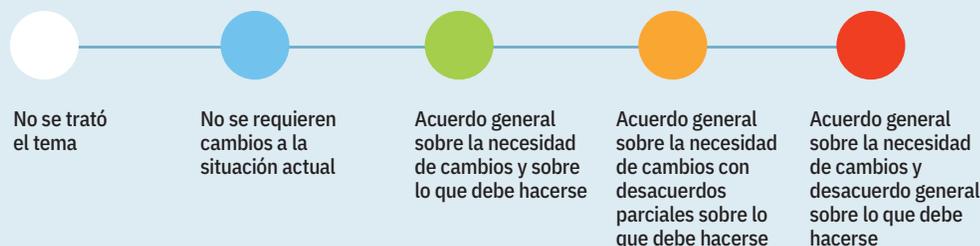
### Diagrama B

#### Escala nominal para clasificar resultados de las deliberaciones en los grupos focales

a. Escala de siete niveles



a. Escala de cinco niveles



Nota: Los colores sugieren el grado de cercanía a una situación de acuerdo sobre el diseño o el modo de implementación de reformas en cada una de las dimensiones abordadas. El verde sugiere la existencia de un acuerdo general entre los participantes de los grupos focales; el anaranjado, una situación intermedia que refiere de acuerdo parcial; el rojo identifica una situación de desacuerdo general; el azul, una opinión favorable al *statu quo* y el blanco, que un tema no se abordó o no fue considerado relevante.

## Diagrama C

### Síntesis de los meta-relatos acerca de las rutas de ejecución en los ejercicios deliberativos sobre los problemas del desarrollo planteados

Dimensión de la reforma	Problema del desarrollo a resolver			
	Política social selectiva	Políticas de empleo fuera de la GAM y zonas francas	Financiamiento político y fortalecimiento de los partidos políticos	Políticas de conservación ambiental
Foco				
Rectoría				
Gestión				
Desempeño				
Financiamiento				

Nota: Los colores sugieren el grado de cercanía a una situación de acuerdo sobre el diseño o el modo de implementación de reformas en cada una de las dimensiones abordadas. El verde sugiere la existencia de un acuerdo general entre los participantes de los grupos focales; el anaranjado, una situación intermedia que refiere de acuerdo parcial; el rojo identifica una situación de desacuerdo general.

urgencia que tiene el país para encontrar soluciones en este ámbito.

- En los temas sobre la política social selectiva (capítulo 6) y de conservación ambiental (capítulo 8) los resultados fueron mixtos. Hubo acuerdo en el diagnóstico, un hecho importante, pues dio un punto de partida común para las reflexiones; sin embargo, ese acuerdo no se trasladó de manera general a los temas propios del diseño de una hoja de ruta. Ciertamente, lograron convenir sobre ciertos asuntos; por ejemplo, en política social, en relación con las acciones para mejorar el desempeño de las instituciones a cargo de la política social selectiva así como ciertas competencias que debiera tener una entidad rectora. Sin embargo, las personas participantes no lograron acordar reformas específicas.
- En el tema del financiamiento político a los partidos, en cambio, se logró definir una hoja de ruta clara sobre el diseño de la reforma en ese ámbito y su ligamen con el fortalecimiento de las organizaciones partidarias. Hubo desacuerdos pero sobre temas puntuales, pero los grupos focales desarrollaron una visión compartida sobre el alcance de la reforma, la rectoría, la manera de gestionar y evaluar el desempeño institucional y sobre el financiamiento. Las personas participantes señalaron con claridad que el gran reto es lograr que los partidos en la Asamblea Legislativa logren vencer las resistencias.

Una segunda conclusión general es que, aunque la deliberación social sea per se una práctica indispensable para la vida democrática no siempre da resultados como método para forjar acuerdos específicos, al menos en un primer inten-

to. Por distintas razones que es necesario entender en cada caso concreto, los actores no logran -o no quieren- llegar a acuerdos. El diálogo, pues, no es una varita mágica aunque, si se desarrolla en un ambiente de respeto mutuo, logra, como mínimo, tender puentes de comunicación para futuros intentos y tener una idea clara del “mapa” y la magnitud de las diferencias por zanjar.

Esta constatación tiene implicaciones prácticas que conviene resaltar. En primer lugar, ahí donde hay acuerdo entre una gama plural de actores sobre el diseño de una reforma, el énfasis subsiguiente debe ser su gestión política, la estrategia para superar eventuales bloqueos por parte de actores con poder de veto. En segundo lugar, en los asuntos en los que priva el desacuerdo o la falta de claridad sobre la ruta de ejecución, el diseño y la misma gestión política de una reforma deben tratarse con precaución. Obviar

las diferencias en aras de una urgencia puede conducir a enconados conflictos posteriores. En estos casos, la realización de nuevas rondas de conversación, basadas en un método acordado entre las partes, puede enfocarse en los puntos específicos de desacuerdo, a fin de encontrar maneras para zanjar las diferencias.

### Advertencia final

Las ideas y sugerencias contenidas en los capítulos sobre el diseño e implementación de reformas a la institucionalidad y políticas públicas no reflejan la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) y de las instituciones auspiciadoras. Es producto de la sistematización del debate entre personas expertas, tomadoras de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil, que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

### Notas

1 Es común escuchar expresiones que llaman a no perder más tiempo, pues “hay exceso de diagnósticos, ya se sabe lo que hay que hacer, ahora lo que toca es actuar”; “los problemas los conoce todo el mundo, lo que falta es voluntad política”; “las cosas no se hacen bien por falta de coordinación y recursos”.

2 Un problema estratégico del desarrollo es una falla, rezago o debilidad que amenaza la capacidad futura del país para alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

3 Mayor detalle sobre los aspectos particulares de la metodología pueden encontrarse en las secciones iniciales de los capítulos 6 a 9.

4 En una escala nominal los números sirven como etiquetas que identificar o clasificar un objeto o un resultado cualitativo singular. No pueden ordenarse en un orden de mayor o menor, pues cada casilla

simplemente describe un estado de situación. Los colores que se reportan en los diagramas 2A y 2B fueron agregados posteriormente para clasificar situaciones relativamente similares en términos de su cercanía a una situación ideal en términos de cuán cerca logró un grupo llegar a acuerdos para el diseño de una reforma institucional. Por ello, puede haber varias situaciones cualitativas bajo un mismo color.

5 La metodología aplicada no tenía como fin que las personas participantes llegaran a acuerdos y tampoco hubo ninguna indicación hacia ellas en tal sentido. La existencia o no de acuerdos fue un resultado de cada proceso, una consecuencia natural y no “forzada” de las interacciones. El papel del PEN-Conare consistió en ofrecer el espacio, la metodología y los parámetros para reportar el proceso y los avances logrados en estos ejercicios deliberativos.





## CAPÍTULO

## DEBATES PARA EL DESARROLLO

## 6

## / Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica

## PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



Se invitó a un conjunto seleccionado de personas provenientes de los ámbitos académicos, gestión de políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil para que buscaran posibles soluciones a un problema de desarrollo que el país experimenta.

El problema se les planteó en los siguientes términos:

**¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?**

Este problema general se desglosó en cinco ámbitos más específicos, a partir de los cuáles se ordenaron las deliberaciones. Los principales resultados alcanzados en cada uno de esos ámbitos son sintetizados en este capítulo.

## ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene sobre el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo que genere empleo fuera del GAM y las zonas francas no refleja la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) y de las instituciones auspiciadoras. Es producto de la sistematización del debate entre personas expertas, tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-CONARE aportó el diagnóstico como punto de partida las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

## PRINCIPALES HALLAZGOS



En las sesiones deliberativas se concluyó que la agenda prioritaria implica al menos cuatro pasos inmediatos, no todos de carácter secuencial: definir el enfoque de la política social del país, establecer por Ley la rectoría del sector de política social selectiva, dar sostenibilidad al financiamiento y fortalecer la evaluación de los programas sociales.

Hubo consenso que los efectos del shock pandémico cambiaron el panorama. Antes de proponer reformas a la institucionalidad es importante definir el enfoque global de la política social que desea tener Costa Rica. Recomendaron evolucionar de un enfoque asistencial, utilizado en la actualidad, a uno que garantice el cumplimiento de los derechos humanos y un piso mínimo de protección social para toda la población.

Las personas participantes subrayaron en la necesidad de establecer perfiles de salida de las personas en los programas sociales. También hubo consenso que las prestaciones sociales se otorguen con evaluación y seguimiento de las personas beneficiarias y con una periodicidad clara de cuándo inicia y culmina el beneficio.

La revisión de experiencias internacionales da cuenta que un enfoque de protección social y ciclo de vida requiere una institucionalidad fuerte y una rectoría clara establecida. Los casos de Uruguay y los países nórdicos son ejemplos de una política social que trasciende lo asistencial.

Una de las tareas pendientes, que las deliberaciones no resolvieron, es la definición de la ubicación de la rectoría encargada de conducir la institucionalidad a cargo de las políticas sociales selectivas. La ausencia de esta rectoría constituye una de las principales dificultades para garantizar la gobernanza en materia social.

El debate sobre los proyectos de Ley que han procurado ordenar los programas y la institucionalidad social no arribó a acuerdos sobre la conveniencia de apoyar una u otra iniciativa. Sin embargo, se reconoce que han sido experiencias útiles para entender la complejidad del sector social. En términos generales, se planteó la necesidad de que las reformas partan de premisas más asentadas sobre la realidad de la gestión de las PSS, que contengan una conceptualización del enfoque social que las animan y que posean una clara precisión legal sobre el alcance de los cambios propuestos.

## PREGUNTAS ESPECÍFICAS



- **Priorización de recursos:**  
¿Cómo priorizar los programas y poblaciones atendidas por la PSS para mejorar su efectividad, considerando las condiciones de restricciones fiscales?
- **Rectoría:**  
¿Es necesario fortalecer la rectoría del sector social selectivo con el fin de gestionar mejor los resultados de la política social? ¿De qué forma en concreto?
- **Reforma institucional:**  
¿Los problemas institucionales de la PSS se resuelven con una fuerte rectoría, o también se requieren intervenciones profundas sobre algunas de las instituciones y programas? ¿Cuáles?
- **Sostenibilidad financiera:**  
¿Es posible pensar en esquemas de sostenibilidad financiera de los programas sociales selectivos sin que el peso mayoritario recaiga en las contribuciones que se aplican al mercado de trabajo? ¿Cuáles casos de ejemplo en otros países se podrían estudiar para Costa Rica?
- **Puntos ciegos:**  
¿Hay otros temas poco estudiados relacionados con la gestión de la PSS? ¿Cuáles y por qué son relevantes?



## CAPÍTULO

## DEBATES PARA EL DESARROLLO

## 6

## / Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica

INDICE		Introducción
Resumen ejecutivo	315	<p>Este capítulo aplica una novedosa estrategia metodológica para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto<sup>1</sup>, de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en los <i>Informes Estado de la Nación</i>.</p> <p>En materia de equidad e integración social interesa abordar el problema planteado fue el siguiente:</p> <p><b>¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo?</b></p> <p>El capítulo se organiza en siete partes, además de esta introducción. La segunda explica la metodología utilizada. La tercera sección desarrolla el diagnóstico de la política social y su estructura institucional en Costa Rica. La cuarta expone los hallazgos del ejercicio deliberativo, a partir de dos talleres de trabajo en grupo con el método cualitativo denominado “grupo focal”, con la participación de personas de diversos sectores relacionados con esta materia. Se presentan las rutas de ejecución o propuestas, organizadas en cinco grandes dimensiones: el foco (¿qué cubrir?), la rectoría (¿quién dirige?), la gestión institucional (¿quiénes ejecutan?), el desempeño (¿cómo se ejecuta?) y el financiamiento (¿cuántos recursos se requieren?).</p> <p>La quinta sección recopila los aportes técnicos más relevantes para la discusión sobre nuevos enfoques de la política social. Ello incluye las experiencias internacionales en países que han sido exitosos en desarrollar acciones innovadoras, eficientes e inclusivas. La sexta sección incluye una valoración sobre la gobernanza del sector social con base en iniciativas de Ley que han planteado modificaciones sustantivas en la organización y funciones de la institucionalidad. Y finalmente, la séptima parte resume las principales conclusiones.</p> <p><b>Metodología</b></p> <p>El presente Capítulo fue realizado bajo un enfoque de metodologías mixtas. Incluye dos rondas de ejercicios deliberativos, en formato de grupos focales, con actores y sectores de la sociedad que tienen conocimiento y experiencia en la política social del país; la revisión de literatura internacional sobre la política social selectiva y modelos con buenos resultados en América Latina y el mundo; investigación cuantitativa e histórica sobre la institucionalidad a cargo de los programas sociales; y talleres con personas especialistas y revisión</p>
Introducción	315	
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	318	
Voces de los actores: las ideas para lograr una política social selectiva más eficiente y estratégica	321	
Aportes técnicos para orientar las rutas de ejecución: experiencias internacionales en la implementación de políticas	331	
Una tarea pendiente: la gobernanza del sector social	334	
Conclusión: elementos para la discusión	336	

de iniciativas de Ley que han planteado reformas sobre la PSS.

Dado lo complejo y amplio del tema, esta primera aproximación se centró, exclusivamente, en la política social selectiva (PSS). La PSS es el subconjunto de intervenciones en el ámbito de la política social responsable de atender las poblaciones más pobres del país. No incluye el resto de las instituciones sociales y los programas con un enfoque más universal, tales como la educación o la salud pública. Tampoco se indagó sobre alternativas en otros ámbitos vinculados con los ingresos de los hogares, tales como la generación de empleos de calidad. Este último tema, de importancia cardinal para el desarrollo humano, es parte de una agenda pendiente de investigación que complementaría los hallazgos de este capítulo.

Para construir el ejercicio deliberativo se realizaron dos sesiones de grupo en formato presencial, los días 25 de mayo y 2 de junio del 2022. En total participaron 19 personas con experiencia en sectores como el académico, sector público (tomadores de decisión y mandos medios), organizaciones sociales y sector privado.

La discusión fue guiada por una moderadora que abarcó los temas estratégicos previamente definidos. Una breve exposición del diagnóstico sobre la política social selectiva dio paso a las discusiones por el fondo sobre propuestas concretas en cada uno de los ejes definidos. La codificación de ideas y planteamientos se construyeron a partir de las transcripciones de las grabaciones en audio de las sesiones de grupo, las cuales se complementaron con las notas que allí mismo produjeron las personas participantes. Las sesiones se desarrollaron en un ambiente respetuoso y reflexivo.

También se realizó un tercer taller de consulta el día 8 de julio del 2022, con diez personas especialistas en política social, para analizar varios proyectos de Ley que proponen reformas en la rectoría y la organización del sector social selectivo.

Complementario a las discusiones, se prepararon dos insumos de investigación para contrastar los hallazgos de la discusión con la evidencia empírica. El primero fue realizado por Fernández (2022) con una recapitulación breve de

la evolución y organización institucional del sector social selectivo en el país, con énfasis en los últimos quince años. Se identifican algunos retos y problemas en la rectoría y la articulación institucional, que han sido señalados por la Contraloría General de la República (CGR), así como varias propuestas legislativas de reformas del sector presentadas en la última década.

El segundo estudio fue elaborado por Pacheco y García (2022), quienes sistematizan la discusión conceptual sobre la política social selectiva y la aproximación de los pisos de protección social, con enfoque nacional e internacional. Se seleccionaron experiencias internacionales con buenos resultados en la reducción de la pobreza y la exclusión social. Para el caso de Costa Rica, se analizó la institucionalidad del sector social selectivo, su desempeño y su financiamiento reciente.

Estos dos estudios permiten complementar, con evidencia empírica y revisión conceptual, lo discutido en las sesiones de deliberación con diferentes sectores afines a la política social, para trazar posibles rutas de ejecución.

### Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo

Esta sección sintetiza el diagnóstico que fue entregado a las personas participantes de los grupos focales para que sirviera como punto de partida para sus deliberaciones. Ofrece el cuadro de situación que fundamenta la definición del problema de política pública que les fue planteado.

El diagnóstico sistematiza los principales hallazgos de los estudios realizados por el PEN-CONARE en materia de políticas sociales selectivas. Incluye tanto los estudios publicados en ediciones previas del Informe, como el estudio ya indicado de Fernández (2022).

### Políticas sociales con financiamiento procíclico se debilitan en épocas de crisis

La disrupción productiva, social y fiscal provocada por la pandemia del covid-19 en Costa Rica y el mundo ha

ocasionado un retroceso en las condiciones de vida de amplios segmentos de la población, especialmente de aquellos que tenían menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. Este retroceso ha provocado un aumento en la demanda de los programas sociales selectivos.

En nuestro país, la pobreza, definida como insuficiencia de ingresos<sup>2</sup> mostró aumentos significativos en 2020-2021 con respecto al 2019, tanto en la pobreza total como en la extrema, aunque la multidimensional<sup>3</sup> no varió (gráfico 6.1). Este último método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares en dimensiones básicas como salud, educación, vivienda o acceso a servicios básicos y no utiliza directamente su ingreso para estimarla. Por ello, no varía fácilmente en el corto plazo, a menos que haya políticas públicas deliberadas para resolver problemas de accesibilidad y calidad de los servicios.

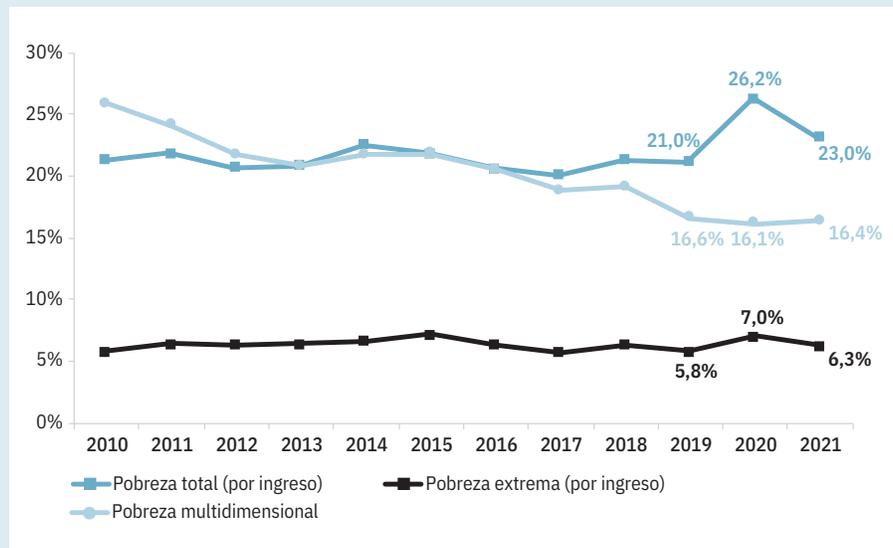
El empleo es el principal factor asociado a los cambios de la pobreza por ingresos, pues, en promedio, el 80% de los ingresos de los hogares proviene del trabajo. Sin embargo, entre los hogares pobres se observa una menor cantidad de perceptores, lo que se refleja en la más baja participación laboral, el más alto desempleo y la mayor informalidad que experimentan. Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2021, entre los hogares en pobreza extrema la tasa de participación laboral asciende al 42,9% y la tasa de desempleo al 40,9%, mientras que entre los hogares no pobres las cifras corresponden al 59,6% y 7,7%, respectivamente.

Ediciones previas del Informe Estado de la Nación han demostrado que los programas sociales, especialmente los selectivos, son muy importantes para mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres y vulnerables, pero no son suficientes. Por ejemplo, en el 2020 las transferencias monetarias públicas lograron contener en 5,5 puntos porcentuales el aumento de la pobreza extrema.

Sin embargo, el Informe del 2021 puso en evidencia que la política social selectiva es poco flexible para implementar medidas contra-cíclicas, que mejoren su

## Gráfico 6.1

### Incidencia de la pobreza, según método<sup>a/</sup> (porcentaje de hogares)



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

capacidad de efectuar más entregas a las poblaciones metas precisamente en épocas de crisis económicas. También señaló que el financiamiento de la política social en general y de la PSS en particular es cada vez es más insostenible. En la actualidad, están en riesgo algunas de sus fuentes de ingresos más importantes. Además, los programas sociales siguen enfrentando el reto de no poder atender el aumento de la población que requiere de sus beneficios: aún los más grandes en cobertura y monto de recursos, enfrentan el reto de que su población objetivo viene creciendo más rápidamente que su capacidad de atención, en momentos cuando su financiamiento se contrae.

#### Diversidad de programas e instituciones sin enfoque compartido claro

La política social en el país se compone de tres pilares. El primero incluye aquellas instituciones que tienen un enfoque sectorial, que ejecutan servicios de tipo más universal, como educación, salud, seguridad social, vivienda y cultura<sup>4</sup>. El segundo pilar lo conforman los programas que ofrecen oportunidades de promoción social<sup>5</sup>, como el apoyo

productivo, la formación y protección del capital humano y el mejoramiento del hábitat. Finalmente, quienes a pesar de los esfuerzos anteriores quedan excluidos del desarrollo económico, la red de protección social ofrece una serie de programas asistenciales, compensatorios y contra la exclusión (Fernández, 2022). No obstante, desde una perspectiva legal, el “sector social” no está claramente definido ni organizado y tampoco tiene un ente rector que dicte objetivos y metas de política pública de mediano y largo plazo, aspectos que, como se verán más adelante, fueron mencionados por las personas participantes de los grupos focales.

En el ámbito de las políticas sociales, la PSS es aquella con un enfoque más asistencial. Está integrada por una larga lista de programas específicos, cuyo principal objetivo es reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de poblaciones de muy diversa naturaleza, a través del establecimiento de transferencias (monetarias y en especie), así como iniciativas que promueven el desarrollo de destrezas y talento humano (Delgado, 2017).

El principal instrumento de financiamiento para la atención de la población

en condición de pobreza es el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974 por medio de la Ley 5662. Fodesaf posee características que lo hacen pionero en este tipo de fondos sociales en América Latina y, a su vez, lo diferencian de la mayoría de ellos, en la medida en que es permanente y recibe aportes tanto del sector público como del privado, por medio de impuestos. Le corresponde a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la administración de los recursos del Fodesaf, así como controlar, supervisar y evaluar su ejecución. Con este Fondo se financian programas sociales selectivos que son ejecutados mayoritariamente por instituciones públicas y, en menor medida, por algunas organizaciones privadas de bienestar social.

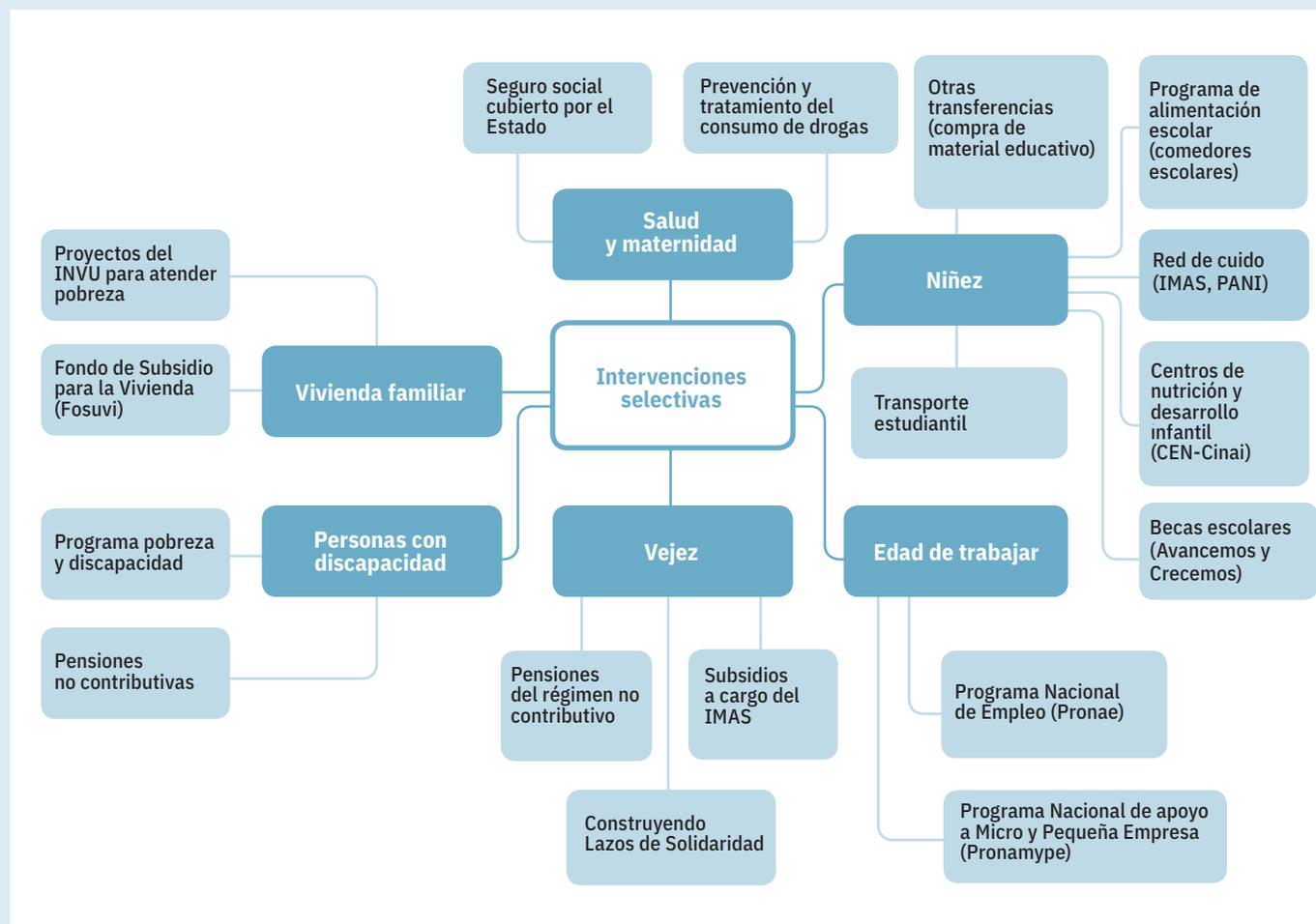
En el año 2009, Fodesaf fue sujeto de una reforma legal (Ley 8783, que modifica la Ley 5662) que aseguraba la parte del financiamiento proveniente del gobierno y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas e instituciones que ya financiaba, junto con otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional (Mata y Trejos, 2021). En la actualidad, costea aproximadamente 67 iniciativas en todo el territorio nacional.

La legislación que regula al Fodesaf especifica que sus recursos provienen de dos fuentes principales: a) una transferencia del Presupuesto Nacional equivalente a 593.000 salarios base del Poder Judicial, recursos que proceden del impuesto de ventas (hoy impuesto al valor agregado, IVA), b) un impuesto del 5% a la planilla mensual pagada por patronos privados y públicos<sup>6</sup>. En 2021, el Fondo transfería recursos a 20 instituciones. Si bien por mandato de Ley todos ellos deberían orientarse a la lucha contra la pobreza, no todos cumplen con este requisito (por ejemplo INAMU, Icoder o la Torre de la Esperanza, entre otros).

Las principales 17 intervenciones se presentan en la figura 6.1, organizadas por criterio de ciclo de vida. Para más detalles sobre la evolución de los ingresos

Figura 6.1

## Principales programas sociales selectivos del país, clasificados por ciclo de vida



Fuente: Pacheco y García, 2022, con información del Fodesaf y las instituciones sociales.

y los gastos ejecutados por el Fodesaf en los últimos años, y la afectación en su financiamiento en el contexto de la crisis por la pandemia del covid-19, véase el Capítulo 2 de este Informe, denominado Equidad e integración social, en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es la principal instancia encargada de atender a la población en pobreza (extrema y no extrema) y, por lo tanto, quien formula, coordina y ejecuta las políticas en ese campo. En la actualidad, la oferta de instrumentos responde a una combinación de subsidios directos (transferencias monetarias), subsidios en especie (alimentación) y servicios

específicos (cuido de menores de edad). Sin embargo, el IMAS, que tiene funciones de conducción de la política pública es, al mismo tiempo, ejecutor de recursos del Fodesaf, lo que lo hace, en principio, sujeto a las directrices de Desaf en lo relacionado con esos recursos.

Para otros segmentos poblacionales como la niñez, personas adultas mayores o personas con discapacidad existen otras dependencias, con su propia legislación y financiamiento, con las cuales el IMAS debe coordinar acciones cuando así lo requiera. La revisión efectuada por Pacheco y García (2022) identifica 15 instituciones públicas (ministerios e instituciones autónomas) que, junto con

las 82 municipalidades, poseen programas relacionados con el sector social selectivo.

Esta larga lista de entidades acarrea múltiples problemas de eficiencia y equidad. Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) administra recursos para apoyar a este grupo etario en condición de pobreza, tarea que se sobrepone a acciones similares ejecutadas por el régimen no contributivo (RNC) de la CCSS y programas del IMAS.

Esta alta fragmentación institucional dificulta la visión política integrada de lo que se requiere, la asignación de recursos y la implementación de determinados

programas. Por ejemplo, en cuanto a los servicios de cuidado a la niñez, existen tres instancias (IMAS, PANI y CEN-Cinai) directamente involucradas en el financiamiento y provisión, entidades que a su vez deben coordinar las iniciativas en esta materia con una instancia con voz propia, la Comisión Consultiva.

Esta fragmentación institucional tiene su correlato en la diversidad de fuentes de financiamiento de los programas. Aunque, como se dijo anteriormente, el Fodesaf es el principal fondo, otras instituciones como el IMAS cuentan con ingresos propios complementarios, como el impuesto a los moteles y las tiendas libres de impuestos.

La dependencia del financiamiento de la PSS en los ingresos laborales es un riesgo que cada día cobra más vigencia. El mundo del trabajo a nivel global viene experimentando una serie de transformaciones que podrían debilitar, a largo plazo, la base sobre la cual se generan sus ingresos. En Costa Rica, el mercado laboral está experimentando cambios importantes en la última década, que hacen crecientemente vulnerable el financiamiento de la PSS: un estilo de crecimiento económico asociado a poca generación de empleo y alta informalización del mercado laboral (para más detalles véase el capítulo 2 de este Informe en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)). Sin embargo, cualquier reforma debe realizarse con mucha cautela, porque están en riesgo los recursos de la población más pobre y vulnerable del país.

En línea con las experiencias internacionales que se presentarán más adelante en este Capítulo, el debate sobre el financiamiento de la protección social en general, y de la asistencia social en particular, pareciera orientarse en dos direcciones. La primera se refiere a la tendencia a incrementar el espacio fiscal para programas de asistencia social a partir de impuestos generales (consumo, IVA, renta, etc.) o impuestos específicos (impuestos a transacciones financieras, a extracción de minerales, al turismo, etc.). La segunda, muy vinculada a ella, promueve un efecto sustitución de ingresos provenientes de la planilla (los cuales bajarían por un recorte a sus tasas), por

ingresos por impuestos generales (como el IVA). Si bien el movimiento se considera fiscalmente neutro, la discusión se traslada hacia la incidencia de los impuestos mismos (Pacheco y García, 2022) y hacia la protección legal del financiamiento del Fodesaf frente a las decisiones del Ministerio de Hacienda.

### Voces de los actores: las ideas para lograr una política social selectiva más eficiente y estratégica

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo puesto a disposición de las y los participantes de los grupos focales para sus deliberaciones sobre posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: ¿Cómo hacer más eficiente y estratégica la política social selectiva (PSS), en un contexto de restricciones fiscales que podrían generar una disminución de las prestaciones sociales a la población objetivo? Esta sección reporta los hallazgos de los grupos focales con las personas participantes. Se definieron escalas cualitativas sobre el grado de acuerdo en la construcción de las rutas de ejecución, a partir de cinco dimensiones básicas para el diseño de una reforma en materia de política pública: foco de la reforma, rectoría sobre la política social selectiva, gestión institucional, desempeño y financiamiento.

Es importante aclarar que las escalas no se definen ordinalmente, sino nominalmente. Su propósito es determinar en cuál opción lógica se ubicaron las opciones de política pública recomendadas en los grupos focales, de manera que luego se puedan comparar entre dilemas estratégicos del desarrollo humano en las otras temáticas que se abordan (Capítulos 7, 8 y 9 de este Informe).

Entre los principales hallazgos del ejercicio deliberativo se destaca que las personas participantes estuvieron de acuerdo con el diagnóstico publicado por el PEN, presentado brevemente en la sección anterior. No obstante, también señalaron elementos adicionales que deben ser considerados en el encuadre del problema sobre la eficiencia de la política social selectiva (PSS). Se reconoció

que existe una tensión para hacer más eficiente la PSS en momentos de austeridad fiscal. También hubo llamados de atención: no se puede hablar de reformas a la PSS sin considerar el resto de la política social, pues dichas propuestas deben vincularse con los programas universales para que los cambios esperados de esas reformas sean efectivos.

En general, la discusión llegó a importantes acuerdos sobre las reformas necesarias, aunque con variaciones en las prioridades e intensidades. Se señaló la necesidad de empezar una nueva reflexión sobre el enfoque de la política social en el período postpandemia (¿qué cubre y para cuáles objetivos?), con el fin de precisar el tipo de reformas que se requieren. También se advirtió la necesidad de fortalecer legalmente la rectoría de la PSS, instaurar perfiles de salida en las poblaciones beneficiarias de los programas sociales, establecer la vinculación entre programas institucionales para evitar duplicaciones, mejorar la gestión institucional, establecer la evaluación de resultados, y la sostenibilidad en su financiamiento, los cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

No hubo acuerdos claros entre las personas participantes en cuanto a la institución que debe ejercer la rectoría del sector, ni la forma en como esa rectoría se podría vincular con el entramado institucional existente. Acá hay espacio para seguir construyendo alternativas posibles.

### Foco de la reforma: resolver la competencia desorganizada por los recursos

La primera dimensión analiza si el foco de la reforma responde la pregunta: ¿qué debe cubrir y qué no? Refiere al lente que debe tener la política pública, su objeto y principios generales. ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan? El ejercicio deliberativo encuentra que en el país sí hay un enfoque de PSS, pero que requiere ajustes y no hay acuerdo sobre cuáles deberían ser (cuadro 6.1).

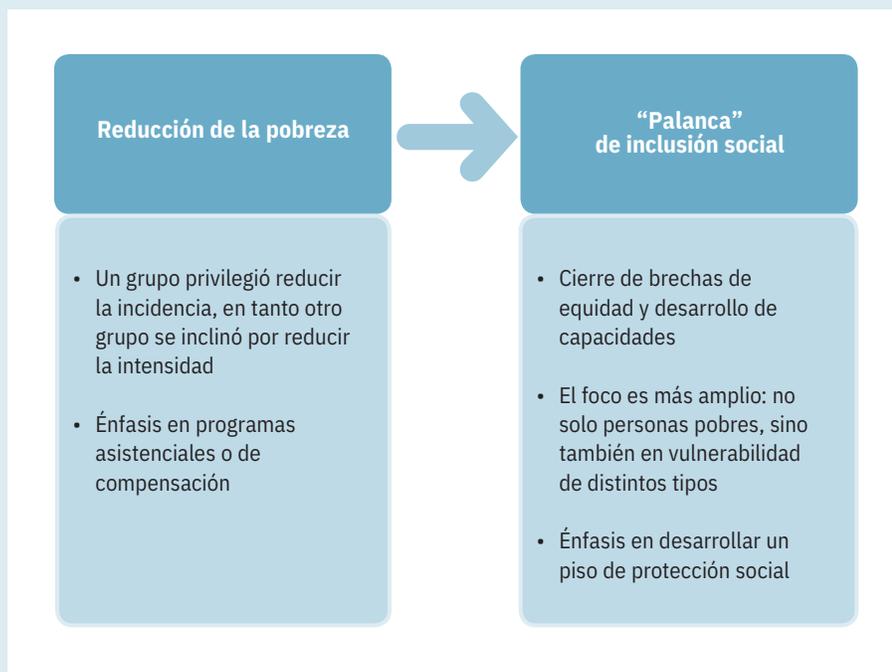
Las discusiones grupales coincidieron en que el enfoque de la política social selectiva (PSS) en el período prepandemia era de tipo asistencial pero que, para la fase postpandemia, se requieren ajustes

## Cuadro 6.1

## Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión del foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay enfoque y no se requieren ajustes
Opción 3	Sí hay enfoque, requiere ajustes y hay acuerdos
<b>Opción 4</b>	<b>Sí hay enfoque, requiere ajustes, pero no hay acuerdo de cuáles</b>
Opción 5	No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo de cuál debería ser
Opción 6	No hay enfoque y sí hay acuerdo de la definición
Opción 7	No hay y no se requiere

## Figura 6.2

Percepciones y consideraciones sobre el rol de la política social selectiva<sup>a/</sup>

a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022. Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

puesto que el fuerte *shock* social experimentado dificulta la identificación de muchas personas que requieren atención, pero que no responden a las definiciones que orientan los programas. En esa línea hubo acuerdo en que se requiere definir el enfoque de la PSS. Es decir, precisar qué debe entenderse y cuáles serían sus objetivos primordiales (figura 6.2). Sin esta base resulta muy difícil hablar de la eficiencia y pertinencia de los programas. Tampoco se puede abordar la rectoría, la arquitectura institucional y la gobernanza sin establecer claramente ese piso conceptual y de enfoque de la política.

Actualmente los distintos programas sociales selectivos compiten "en forma desordenada" por los mismos recursos. ¿Por qué es esta una constatación relevante para la discusión? La falta de claridad sobre las prioridades, o las definiciones cambiantes sin una secuencia clara, dificultan las respuestas que el Estado puede dar a la población. Diferentes personas insistieron en que no existe un documento oficial que clarifique en qué consiste la PSS. Lo que existe, en la práctica, es un modelo asistencialista que se modifica cada cuatro años según la administración gubernamental. Se indicó que en algunos casos este modelo ha degradado incluso en clientelismo político.

“

Costa Rica tiene institucionalidad social y sectores fuertes, lo que hace falta es el enfoque y la visión sistémica”.

La opinión de las personas participantes es que el enfoque actual tiene contradicciones importantes. Primero, se pone a competir dos enfoques, el de la universalidad y el de la política focalizada. Tal es el caso de la red de cuidado. Este programa

que inició como parte de la política focalizada fue, posteriormente, reformado para hacerlo de cobertura universal. Sin embargo, sigue dependiendo de recursos provenientes de la política focalizada que se tornan insuficientes para el nuevo alcance del programa. Segundo, aunque el país ha firmado y suscrito convenios y tratados a nivel internacional sobre derechos humanos, la realidad es que la PSS carece de un enfoque que asegure, realmente, la calidad de vida de las personas. La figura 6.3 sistematiza el proceso que, según las personas participantes, se debería seguir en la definición de la PSS en el período postpandemia.

“

Si uno no tiene una política y una estrategia, todo es prioridad”.

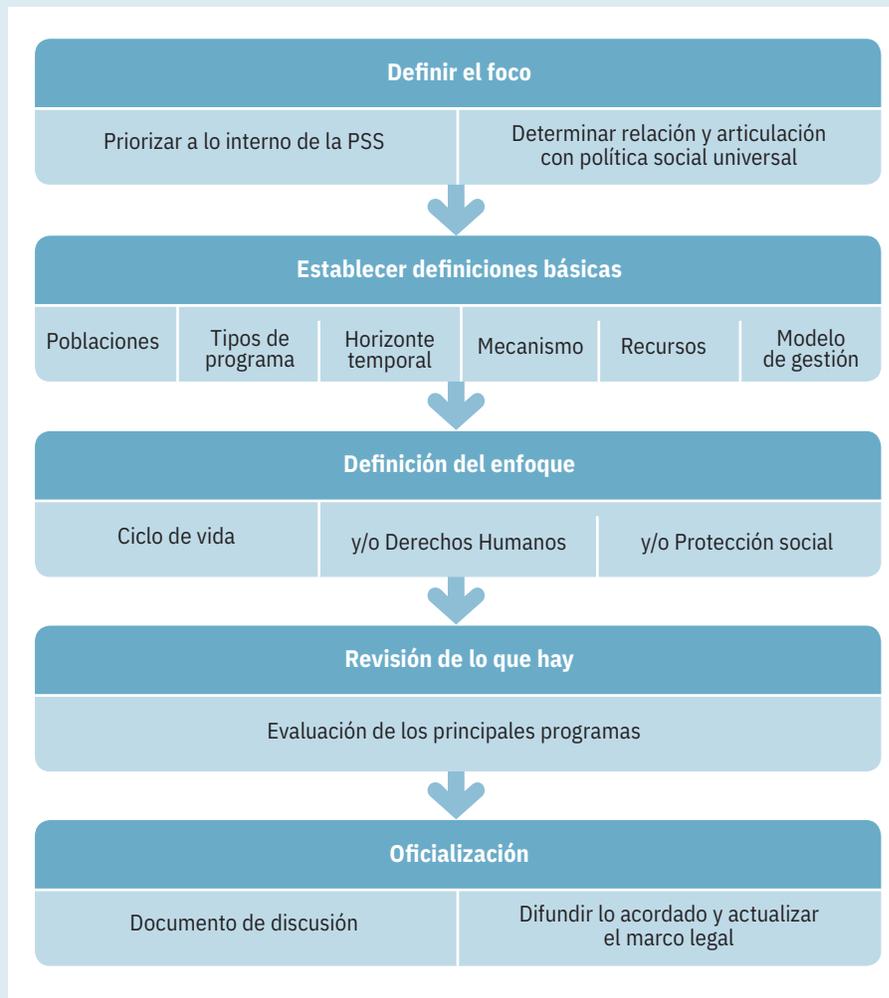
### Rectoría de la política pública: necesaria pero indefinida

La segunda dimensión de las deliberaciones sobre la política social selectiva es la rectoría a cargo de este ámbito. Por rectoría se entiende el órgano o entidad con potestad de conducir la PSS, su capacidad de mando de conformidad con las competencias definidas en un mandato legal. Esta dimensión responde de las siguientes preguntas: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de la política pública? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? Este es un tema clave en materia de política social de acuerdo con las discusiones realizadas.

El ejercicio deliberativo confirma que, legalmente, no hay una rectoría identificada de la PSS. No obstante, existe acuerdo mayoritario que se requiere crearla con carácter prioritario de acuerdo con los diferentes sectores consultados. El problema es que no existe consenso sobre dónde debería estar ubicada en el entramado institucional del Estado costarricense, ni qué figura administrativa y legal debería tener (cuadro 6.2).

Figura 6.3

### Proceso de definición de la política social selectiva (PSS), según el ejercicio deliberativo<sup>a/</sup>



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022. Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

“

Podemos terminar teniendo una rectoría que no responde al para qué. El orden de la discusión sería: ¿qué es lo que queremos?, primero, y luego ¿cuál es la arquitectura institucional que serviría para eso?”

## Cuadro 6.2

**Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de rectoría del sector**

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay rectoría y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y sí hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 4	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones
<b>Opción 5</b>	<b>No hay, se requiere crearla y no hay acuerdo sobre ubicación y funciones</b>
Opción 6	No hay, se requiere crearla y hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 7	No hay y no se requiere

Pese a lo anterior, se definieron una serie de atributos que una rectoría de la PSS debiera tener, independientemente de la entidad que sea designada para tal función. Las deliberaciones enfatizaron en la necesidad de una rectoría política asociada a un personal técnico permanente, es decir, que no cambie cada cuatro años, una rectoría definida con claridad y con poder para crear, cerrar, redefinir o ampliar programas. La institución encargada de conducir la política ocuparía de personal calificado estable, con capacidad de diseño de políticas, seguimiento y evaluación de programas, y que maneje los recursos económicos y los sistemas de información en materia social.

“

Esa rectoría tiene que tener al Fodesaf y al Sinirube. Si no los tiene, no es rector de nada”.

“

Cada gobierno idea una nueva forma de rectoría temporal, que al final de la administración desaparece, y con ella, desaparece la memoria institucional”

Quando la discusión pasó al segmento de propuestas concretas sobre dónde ubicar esa rectoría y el formato institucional adecuado para su desempeño, los diferentes sectores representados en las discusiones no lograron precisar rutas de ejecución claras y de consenso. Este es el eslabón pendiente más importante en este tema, que futuras rondas deliberativas debieran resolver.

Se organizó un taller adicional para discutir y evaluar, con personas especialistas en política social, algunos proyectos de Ley que han sido presentados en la Asamblea Legislativa sobre la reforma institucional y la rectoría en el ámbito de la política social. Este ejercicio sirvió para contrastar si las iniciativas presentadas se acercan o se alejan de las principales guías de reforma planteadas en los grupos focales con diversidad de actores y

## Recuadro 6.1

**Rectoría diluida, institucionalidad compleja**

En los grupos focales las personas participantes señalaron que la rectoría del sector social, y por extensión, de la política social selectiva (PSS) no está por Ley, sino que cambia de un gobierno a otro.

A diferencia de otros consejos presidenciales, como el económico, que están definidos por Ley, el Consejo Social no lo está. De una administración a otra, no solo varía la orientación de la política social, sino también la composición de ese Consejo Social. Se reportó que recientemente ha llegado a contar con la representación de hasta 35 instituciones, algunas de las cuales responden al ministerio u otras instituciones rectoras, por lo que se presentan, además, problemas de sesgo de sobre-representación de algunos sectores en la definición de las políticas.

Al no ser permanente el Consejo Social, no tiene equipos técnicos, ni voz suficiente dentro de toda la política pública del país.

El entramado institucional es grande y complejo: hay instituciones de máxima desconcentración, programas de ministerios (como los CEN-Cinai del Ministerio de Salud o los comedores escolares del MEP), consejos de coordinación sectorial o por poblaciones (como Conapdis o Conapam) y Secretarías Técnicas (como la Red de Cuido).

Al problema de la rectoría diluida, algunas personas agregaron la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República (CGR) “que siento yo a veces quieren definir política pública y no solo fiscalizar recursos”. Y sin embargo, otros destacan que son los órganos auxiliares (CGR y DHR) “los que insisten en que arreglemos el desorden que nos tenemos”.

Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales.

sectores. La conclusión general es que, aunque válidas por plantear un tema central y complejo, ninguna de las reformas propuestas en los proyectos de ley logra resolver las tensiones sobre la ubicación y el mandato de una rectoría en material social. Los resultados sobre los proyectos de ley se desarrollan en detalle en la sexta parte de este Capítulo.

### Gestión institucional: una estructura que requiere ajustes

La tercera dimensión abordada por las deliberaciones sobre la PSS fue la gestión institucional. Esta dimensión responde a las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar y qué roles/funciones deben tener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan? En esta materia el ejercicio deliberativo encontró que sí hay un esquema de gestión institucional de la PSS. También hubo acuerdo que es necesario realizar cambios, aunque no hubo consensos sobre la dirección de esos ajustes en concreto.

La principal conclusión de las discusiones es la existencia de una falta de acuerdo sobre medidas específicas de reformas en la gestión institucional de la política social. Este hallazgo está relacionado con la también falta de claridad sobre la rectoría de la política social, que se explicó en la sección anterior, aunque hubo consenso de que se trata de un tema clave por resolver y se aportaron algunas ideas al respecto (cuadro 6.3).

En los grupos focales se mencionaron varias recomendaciones generales relacionadas con la gestión de las instituciones ejecutoras de la PSS. Sin embargo, no se especificaron medidas concretas para implementarlas:

- Son necesarias intervenciones en varias de las instituciones que forman parte del entramado del sector social, con el fin de revisar su organización y el funcionamiento de sus programas.
- Debe corregirse los desbalances existentes en el ámbito de las capacidades institucionales (de infraestructura, calidad técnica) con que cuentan las diversas instituciones que ejecutan programas de la PSS.

Cuadro 6.3

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay un esquema y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay un esquema, requiere cambios y hay acuerdo sobre cuáles
<b>Opción 4</b>	<b>Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido</b>
Opción 5	No hay un esquema, se requiere definirlo, pero no hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 6	No hay un esquema, se requiere definirlo y sí hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 7	No hay y no se requiere

- Se requiere definir protocolos específicos de interacción interinstitucional, que permita la articulación de beneficios otorgados por las distintas entidades en portafolios de beneficios para los hogares y las personas.
- Debe avanzarse en la definición de competencias de la PSS. Si el propósito es convertir a estas políticas en "palancas de inclusión social", entonces habría que reformar al IMAS, para que no solo se centre en pobreza por ingresos.
- Es necesario crear instancias para la coordinación, preferiblemente definidas por Ley, entre la PSS y las políticas sociales universales. Esta instancia podría tener la misión adicional de coordinar con otros consejos del gobierno.
- Es necesario resolver la desconexión entre el concepto general que guía a la PSS y su operacionalización en programas específicos. La normativa institucional que rige a estos programas no está vinculada a las definiciones de política. Cuando las jerarquías institucionales acuerdan lineamientos, a menudo los mandos medios no los acatan o no coordinan entre sí, impidiendo que se vinculen con el trabajo en el campo.



La rectoría y la arquitectura institucional por sí solas no resuelven nada si no se tiene claro para qué es la PSS.

### Desempeño institucional: reformas específicas para mejoras sustantivas

La cuarta dimensión trabajada en las sesiones deliberativas fue el desempeño institucional. Este refiere a las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones: ¿deben mejorar su ejecución presupuestaria? ¿fortalecer sus capacidades técnicas y humanas? ¿introducir sistemas de monitoreo y evaluación? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

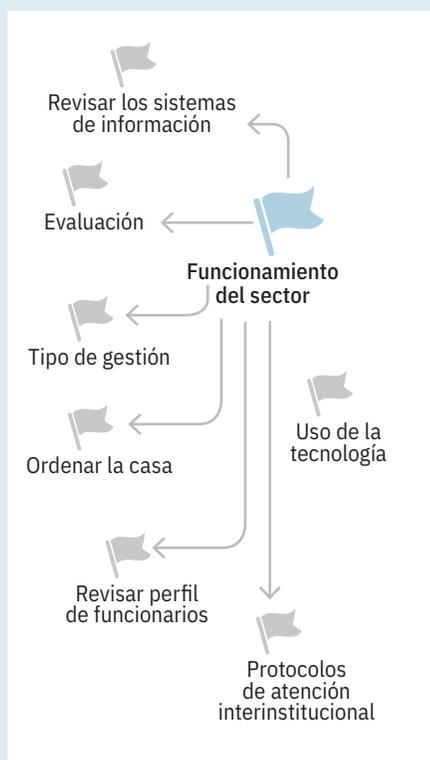
En esta dimensión hubo no solo hubo acuerdo general sobre la necesidad de introducir cambios en materia de desempeño institucional sino, además, las personas participantes llegaron a acuerdos específicos acerca del tipo de ajustes requeridos para mejorar el desempeño de los programas sociales selectivos y acerca de la dirección de esos ajustes (cuadro 6.4).

## Cuadro 6.4

## Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de desempeño

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios
<b>Opción 3</b>	<b>Se requieren cambios y hay acuerdo general sobre estos</b>
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios pero no hay acuerdo

## Figura 6.4

Propuestas relacionadas al funcionamiento del sector social selectivo<sup>a/</sup>

a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022.

Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

De las deliberaciones que se desarrollaron se desprende que los problemas institucionales más identificados son la ineficiencia operativa; poca sistematización de las acciones realizadas; poca o nula evaluación y seguimiento de los programas; desaprovechamiento de las herramientas tecnológicas y de información disponibles, como el Sinirube y los resultados de las estimaciones de la pobreza multidimensional.

Se señaló que a menudo los programas brindan soluciones a las personas beneficiarias que no contemplan otras dimensiones que puedan estar necesitando. Por ello, no se logran obtener los resultados esperados. Se mencionó como ejemplo el caso de las personas residentes en precarios que se resisten a radicarse en proyectos habitacionales, incluso si estos proyectos se ubican al frente de los ranchos en los que viven actualmente. Esto se da porque no se contempló que en el precario recibían ayudas y que la provisión de algunos servicios básicos no tenía costo para ellos. Al pasarse a un proyecto nuevo, deben asumir el pago de los servicios, de los impuestos municipales y prescindir de las ayudas, por lo que los ingresos ya no les alcanzan.

Un cuestionamiento generalizado es que la política social selectiva (PSS) trata por igual a todos los potenciales beneficiarios, sin distinción de sus características sociodemográficas singulares. Por ejemplo, una persona puede tener una discapacidad y estar en una fase en su ciclo de vida distinto a otra con la que comparte una situación de pobreza extrema. Aunque pertenezcan a un mismo estrato

“Aquí los pobres son pobres, no importa si son personas con discapacidad, si son de pueblos originarios o si son adultos mayores. Echamos a todos en un mismo canasto, con el agravante de que pensamos que lo son porque son vagos y solo quieren que les den todo”.

socioeconómico, tienen en la realidad necesidades muy distintas.

La figura 6.4 muestra varias de las propuestas específicas que salieron de las discusiones. En su mayoría están relacionadas con el funcionamiento institucional, tales como la revisión de los sistemas de información; el aprovechamiento de las tecnologías; el ordenamiento de la casa; la implementación de evaluaciones de resultados e impactos y desarrollar protocolos de atención interinstitucional.

El tema de la evaluación de los programas sociales ocupó un lugar destacado en las deliberaciones. Las personas participantes acordaron precisiones relevantes tales como:

- aplicar los resultados de evaluaciones previas en la base de la asignación presupuestaria;
- establecer diversos tipos de evaluación: de procesos u operativas, de resultados y de impactos;
- realizar una evaluación inicial considerando los programas que absorben entre el 70% y el 80% de su presupuesto con el fin de reorganizar la PSS actual. Esta evaluación debiera incluir aspectos tales como la cobertura, el enfoque, la pertinencia y los costos administrativos, entre otros aspectos;

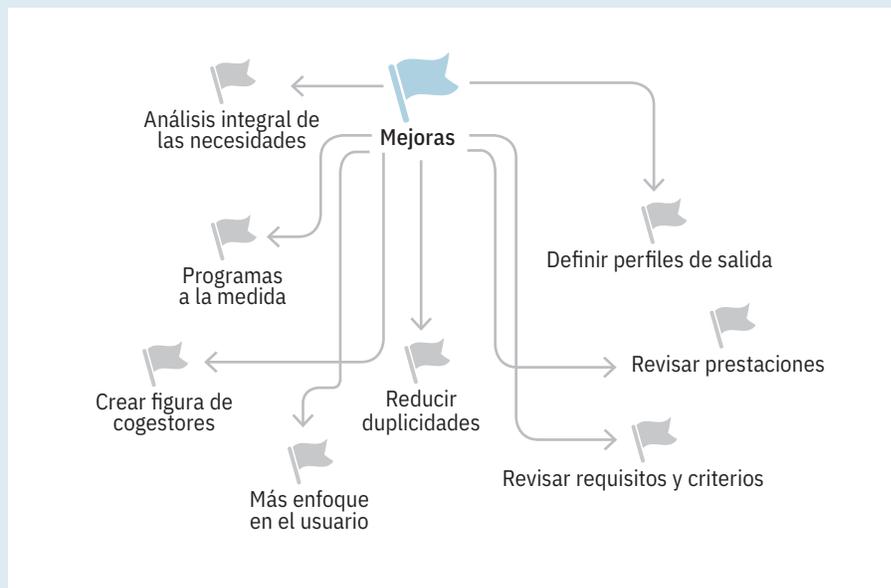
- revisar las evaluaciones de los resultados del programa “Puente al Desarrollo”, pues arrojan luces sobre los esfuerzos de coordinación que se desarrollaron y, también, brinda insumos para el diseño de perfiles de salida de los programas de ayuda social.

“

Hay muchas evaluaciones de la estrategia Puente al Desarrollo, pero ¿cuáles de las recomendaciones de esas evaluaciones se han priorizado?”

Figura 6.5

### Propuestas relacionadas al funcionamiento del sector social selectivo<sup>a/</sup>



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022.  
Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

La figura 6.5 resume las propuestas de mejoras generales a los programas que sugirieron las personas participantes en las sesiones de grupo, tales como diseñar programas a la medida, definir perfiles de salida de los programas, reducir duplicidades, revisar las prestaciones y requisitos, entre otros.

Otro tema que sobresalió en la discusión fue la creación de la figura de cogestores sociales. Se recaló la importancia de este tipo de enlaces con las poblaciones más necesitadas y vulnerables, que a menudo tienen dificultades para realizar los trámites que se les piden y para navegar por el entramado institucional. También se destacó su importancia como elementos fundamentales para el monitoreo y seguimiento de los impactos de las ayudas que se otorgan. Una propuesta innovadora fue la posibilidad que organizaciones de la sociedad civil con probada trayectoria en el campo de los programas específicos, apoyen en esa labor como cogestores sociales. Para ello se pueden establecer alianzas público-privadas que aportan flexibilidad, innovación y una intermediación más efectiva.

“

Salir de su comunidad y que le digan ‘no, hoy no es día’ o ‘vuelva más tarde’ y no se tiene el dinero ni siquiera para el pase”.

Por otro lado, en los grupos focales hubo acuerdo sobre la necesidad de implementar una revisión de los requisitos y criterios de acceso y permanencia en los programas sociales, en tres ámbitos: i) en el tiempo, porque las necesidades van cambiando; ii) para flexibilizar algunos requisitos, haciéndolos menos burocráticos y más pertinentes; iii) en función del objetivo y las metas de la PSS, ya sea reducir la intensidad de la pobreza por ingresos, por ejemplo, o dar un piso de protección social.

El tema de establecer perfiles de salida a los programas sociales fue otra propuesta que obtuvo consenso en los foros de discusión. En específico, la necesidad de establecer un inicio y un final claramente establecido para las ayudas sociales que pueden recibirse mediante la PSS. Ello implica, entre otros aspectos, diseñar protocolos de salida de las personas beneficiarias cuando no requieren más las ayudas, para darle paso a nuevos beneficiarios.

Por último, se mencionó la idea de avanzar hacia una transferencia familiar única para reducir la dispersión actual. Esto no significa otorgar una transferencia para un solo uso, ni de un monto único, sino más bien una transacción única, lo que reduciría los costos administrativos. Con esa transferencia se atenderían las diferentes necesidades de las familias, según sus características y composición. El objetivo de esa asignación sería específico para cada grupo familiar. La valoración de esas necesidades la haría un(a) profesional en trabajo social o quien realice el trabajo de gestión social. En la CCSS, el IMAS y otras instituciones

se cuenta con suficientes profesionales de esta índole para desarrollar este trabajo.

### Financiamiento de la política pública: la sostenibilidad y expansión futura son claves

La quinta dimensión abordada en las deliberaciones de los grupos focales fue el financiamiento de la PSS. En este ámbito se buscaba responder las siguientes preguntas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos? ¿de cuáles fuentes? ¿cómo se podrían obtener? ¿qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

En los grupos focales se reconoció que el financiamiento actual debe dotar de contenido a la PSS, pues no hay margen para más recursos, pero es importante que no se sigan implementando nuevos recortes. Hubo acuerdo que la naturaleza de este financiamiento requiere ajustes, pero no hay acuerdo sobre los específicos (cuadro 6.5).

Hubo acuerdo que la expansión del financiamiento en estos momentos de crisis económica es difícil de conseguir, pero también se reconoció que la sostenibilidad financiera y futura ampliación de la dotación de recursos para la política social es un tema prioritario del Estado costarricense. En ambas sesiones se externaron fuertes preocupaciones por las presiones de reducción sobre los fondos sociales. Se hizo un llamado por defender el financiamiento, no solo de la PSS, sino también de la política social universal (figura 6.6). Este es un tema en el que se requiere (y demandaron al PEN) más información para tomar decisiones.

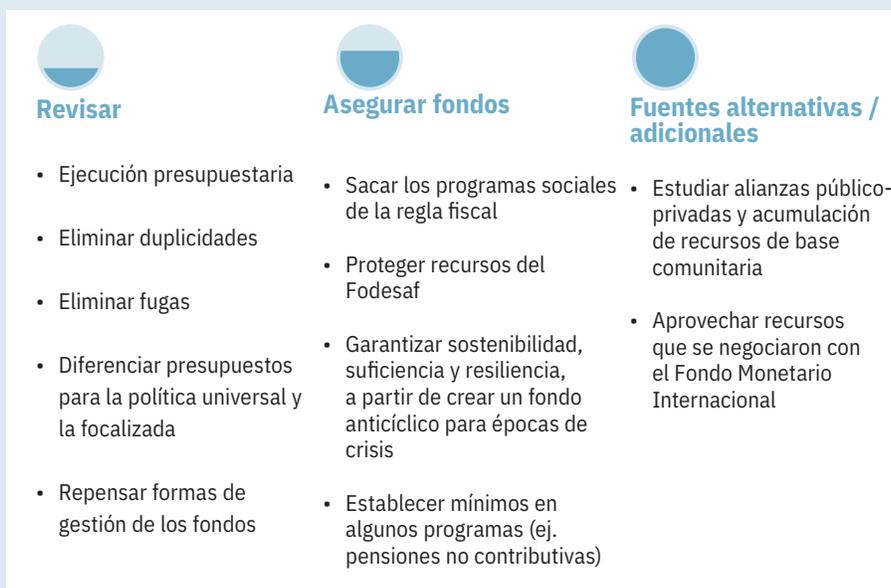
Cuadro 6.5

### Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo de la política social selectiva en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay financiamiento y no requiere cambios
Opción 3	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes y sí hay acuerdos sobre cuáles
<b>Opción 4</b>	<b>Sí hay financiamiento, se requieren ajustes, pero no hay acuerdo sobre cuáles</b>
Opción 5	No hay financiamiento, se requiere crear, pero no hay acuerdos
Opción 6	No hay financiamiento, pero sí existen acuerdos de cuáles crear

Figura 6.6

### Clasificación de propuestas relacionadas con el financiamiento de la política social selectiva (PSS)



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

“

El verdadero presupuesto disponible para atender a más personas en el marco de la selectividad es cada vez más reducido... los recursos no alcanzan”

“

Si el INA y el MEP hicieran una tarea eficaz desarrollando las capacidades de la población, aliviarían lo que va a tener que hacerle frente luego un programa del IMAS”

### Síntesis: un mapeo de propuestas para mejorar las prestaciones sociales

Una mirada de conjunto de las discusiones en cada una de las dimensiones permite valorar la medida en que las y los participantes en los grupos focales fueron capaces de acordar rutas de ejecución para el diseño e implementación de reformas a la política social selectiva. En este sentido, la principal constatación es que, pese al consenso acerca de la importancia y urgencia de resolver el problema que se les planteó y de actuar en cada una de las cinco dimensiones discutidas, no lograron definir una ruta clara de reformas específicas en todos los temas de interés. Sin embargo, en la dimensión del desempeño institucional sí lograron arribar a acuerdos sobre un conjunto de medidas que sería conveniente impulsar para mejorar el funcionamiento de los programas sociales (cuadro 6.6).

Un segundo resultado general importante es una recomendación sobre la secuencia con que debiera discutirse una

hoja de ruta de reformas a la PSS. De acuerdo con los ejercicios deliberativos, el punto de partida no es la discusión sobre la rectoría o la gestión institucional, sino la discusión sobre su foco. En particular, son importantes dos definiciones: por una parte, el objetivo y alcances de la PSS y, por otra, la manera cómo se articula con las políticas sociales universales. El resto de las dimensiones deben ajustarse a la manera como se conceptualice ambos aspectos, pues abordan temas asociados con los medios de la política pública, pero no sus fines. Una vez acordado el foco, el resto de los aspectos pueden ser tratados más o menos simultáneamente.

Es importante advertir que esta mirada de conjunto no pretende ser una receta, sino más bien un punto de encuentro y diálogo para generar insumos que permitan una discusión de fondo sobre los siguientes pasos. El objetivo es mejorar las prestaciones sociales y con ello, la reducción significativa de la pobreza en el futuro inmediato. Tener un amplio espectro de posibles rutas de ejecución

podría acelerar la toma de decisiones en materia social. De eso se trata este ejercicio realizado por el Informe.

La figura 6.7 integra, a modo de síntesis las principales propuestas realizadas por los participantes en los grupos focales en los cuatro temas fundamentales en las discusiones: el enfoque de la política, la rectoría, el financiamiento y la evaluación de los programas sociales. Aunque la deliberación no llegó a acordar una hoja de ruta general para el diseño e implementación de reformas en materia de política social selectiva (PSS), existe un conjunto de recomendaciones específicas que sí podrían ser implementadas, aún en las condiciones actuales, a la espera que se despeje la falta de definición sobre temas fundamentales como la articulación entre la PSS y la política social universal o la ubicación de la rectoría.

El mapeo de ideas y posibles acciones concretas pueden ser objeto de una revisión por parte de otras personas y, en particular, por las jerarquías institucionales encargadas de impulsar las reformas en

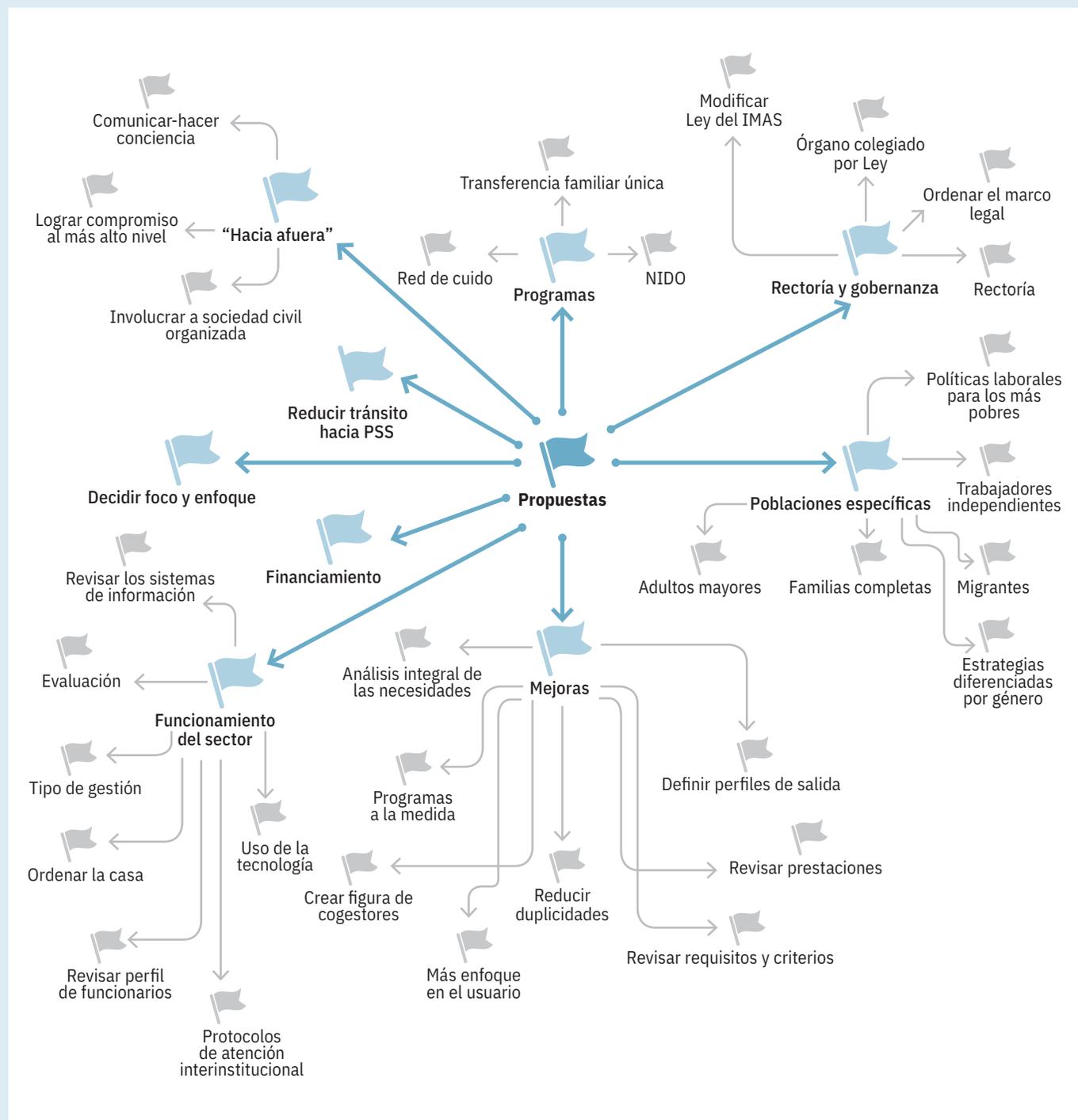
#### Cuadro 6.6

### Construcción de un meta-relato de las rutas de ejecución para la política social selectiva

Dimensiones	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
	No se trató	Sí hay, no requiere ajustes	Sí hay, requiere ajustes, hay acuerdo	Sí hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, hay acuerdo	No hay y no se requiere
Foco de la reforma				Sí hay enfoque, requiere ajustes, no hay acuerdo			
Rectoría del sector PSS					No hay rectoría, se requiere, no hay acuerdo		
Gestión institucional del sector de PSS				Sí hay esquema, requiere cambios, no hay acuerdo			
Desempeño de las instituciones y programas			Se requiere cambio, hay acuerdo				
Financiamiento de la PSS				Sí hay financiamiento, requiere ajustes, no hay acuerdo			

Figura 6.7

**Clasificación general de las propuestas resultantes en el ejercicio deliberativo<sup>a/</sup> de la política social selectiva**



a/ A partir de la codificación de las transcripciones de los grupos focales en MAXQDA 2022.  
Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

el sector social. Muchas de esas propuestas son producto de visiones diversas, con lecturas del contexto internacional y considerando las necesidades prioritarias del país en el contexto posterior a la pandemia por covid-19. Algunas de ellas pueden constituir puntos de partida para una secuencia de reformas al sector social.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
INFORME DE LOS GRUPOS  
FOCALES**

véase Vargas y Román, 2022  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### **Aportes técnicos para orientar las rutas de ejecución: experiencias internacionales en la implementación de políticas**

Esta sección aporta elementos empíricos y de política comparada para orientar algunas de las recomendaciones obtenidas en las secciones anteriores sobre las rutas de ejecución. Primero se recopila la discusión conceptual reciente que algunos organismos internacionales han publicado con nuevos enfoques de la política social. En específico, se pone atención sobre el concepto de los “pisos de protección social” y la perspectiva de derechos humanos y del ciclo de vida. Esta aproximación comparativa permite enmarcar la discusión sobre las recomendaciones formuladas en los grupos focales para el caso costarricense.

En segundo lugar, se presentan experiencias internacionales con buenos resultados de política social en países como Uruguay y Finlandia. En ambos casos se observan impactos positivos en la calidad de vida de sus poblaciones debido a la inversión pública en este ámbito y a acciones que son innovadoras, eficientes e inclusivas. Finalmente, se presenta la revisión y discusión sobre algunos proyectos de Ley de reformas del sector social plasmados en años recientes. Esta pieza de información observa casos específicos de reforma relevantes para el

caso nacional a la luz de las discusiones de este Capítulo.

Dos insumos de investigación a profundidad son la base empírica presentada en este apartado. Se trata de “Enfoque y estructura de la política social selectiva”, realizado por José Francisco Pacheco y Heiddys García; y “El sector social costarricense”, de Andrés Fernández. Ambos pueden ser consultados en detalle en el sitio web del Programa Estado de la Nación [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### **La importancia de avanzar hacia un enfoque de protección social**

Uno de los principales resultados de los ejercicios de deliberación con grupos focales fue la necesidad de actualizar el enfoque de la política social costarricense, y en específico de la política social selectiva (PSS), especial pero no exclusivamente debido a los efectos socioeconómicos de la pandemia por covid-19. En concreto, podría ser importante pasar de un enfoque de política selectiva y focalizada de combate de la pobreza a uno de protección social con un piso mínimo. Esta sección explica, brevemente, de qué se tratan estos enfoques y algunas de sus implicaciones.

Una política social selectiva o focalizada es una acción destinada a resolver los problemas de pobreza con acciones concretas y dirigidas a poblaciones muy específicas. Los criterios de focalización incluyen, entre otros, el nivel socioeconómico, medido principalmente por el ingreso familiar. También admite otros criterios de focalización/selección tales como encontrarse sin trabajo, contar con poca escolaridad, malas condiciones habitacionales e incluso la territorialidad. La focalización/selectividad de la política social en América Latina ha sido sinónimo de políticas de corte asistencial, centradas fundamentalmente en la lucha contra la pobreza (Pacheco y García, 2022).

¿Cuál es la principal diferencia entre una política selectiva y una universal? Raczynski (1995) argumenta que las políticas selectivas se diseñan de acuerdo con el objetivo de beneficiar a grupos específicos: poblaciones, organizaciones, localidad geográfica, actividad económica,

entre otros. Según la autora, se diferencian de otras políticas sociales por dos grandes criterios: el categorial, en el que el grupo es seleccionado por una vulnerabilidad relacionada con una situación sociodemográfica, etapa de la vida o lugar en el mercado de trabajo. El otro criterio, concordante con los razonamientos anteriores, es la condición de pobreza, el cual se compone del nivel de ingreso, nivel educativo y situación habitacional. En la política universal, en cambio, no discrimina -en principio-, entre todas las poblaciones, como es el caso de una política de acceso a la educación primaria.

La tensión entre la asignación de recursos focalizados para sectores de la población más vulnerables versus el establecimiento de iniciativas de alcance universal se agrava en contextos de restricción financiera. ¿Cómo hacer más con los mismos recursos? Los grupos focales plantearon la necesidad de avanzar a un enfoque más amplio de política social selectiva. Uno que implique pensar en derechos humanos y un piso mínimo de protección social que conecte la política selectiva con la universal bajo un mismo paradigma.

Este concepto de pisos de protección social fue elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012). Consiste en establecer una estrategia básica de prestaciones que garanticen el desarrollo de la vida o sobrevivencia de la población. Los principios se basan en los derechos humanos: universalidad de la protección, la no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales.

Según la OIT (2012) los pisos de protección social que diseñen los países deberían incluir al menos cuatro garantías: a) acceso a la atención de salud esencial, incluida la maternidad; b) seguridad básica del ingreso a la niñez (alimentación, educación, cuidados, etc.); c) seguridad básica del ingreso a las personas en edad activa, que por razones de desempleo, enfermedad, maternidad o discapacidad no cuenten con ingresos suficientes, y d) seguridad básica del ingreso a las personas adultas mayores (Pacheco y García, 2022).

Bajo este enfoque, la protección social

incluye “el conjunto de políticas y programas destinados a prevenir y proteger a todas las personas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de sus ciclos de vida, poniendo énfasis especial en los grupos vulnerables” (OIT y FAO, 2021). Comprende la adopción de instrumentos de política como transferencias monetarias y paquetes de servicios de salud, que cubran a toda la población sin distinción de su condición socioeconómica, grupo étnico, edad, nacionalidad u otra característica similar. De hecho, en múltiples países, la condición suficiente para acceder a los beneficios de la protección social es la residencia (Pacheco y García, 2022).

El Banco Mundial y la OIT declararon la necesidad de avanzar hacia la cobertura universal de la protección social en todas sus manifestaciones posibles y en todos los grupos que integran el enfoque del ciclo de vida. Ese enfoque de ciclo de vida considera que todas las personas son sujetas de riesgos económicos, sanitarios y laborales, entre otros, que abren un espacio para la intervención pública en aras de mitigar los impactos adversos derivados de su aparición.

Lo vivido durante la pandemia por covid-19 es un ejemplo de cómo la materialización de algunos de esos riesgos como invalidez, desempleo y enfermedad afectan a toda la ciudadanía, no únicamente a los grupos en pobreza. Ante ello, la política pública debería moverse hacia un enfoque de cobertura a todas las personas (en línea con el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”) y definir los mecanismos y programas para que la protección sea efectiva. En resumen, se trata de pasar de una visión asistencialista de combate a la pobreza, a una perspectiva universal de gestión de riesgos durante el ciclo de vida.

Dos ejemplos concretos para el establecimiento de una estrategia de protección social universal son los programas de Renta Básica Universal o Ingreso Mínimo Vital. La decisión de universalizar un ingreso básico para las personas rompe con el molde de transferencias monetarias condicionadas prevaleciente en la actualidad y se mueve hacia la idea

más global de que el Estado debería garantizar un estándar básico de ingreso. En particular, las recomendaciones a nivel internacional detallan la necesidad de avanzar hacia transferencias monetarias y universales a la niñez, considerando que son el grupo más expuesto a riesgos, y en el caso de América Latina, el que sufre las mayores tasas de pobreza (Bacil, et al., 2022). Para Costa Rica, por ejemplo, una transferencia de 25.000 colones por mes para los 1,2 millones de menores de 18 años (23,3% de la población) tendría un costo de 360.471 millones, que equivale a un 0,9% del PIB (Pacheco y García, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DISCUSIÓN CONCEPTUAL  
DE LA POLÍTICA SOCIAL**  
véase Pacheco y García, 2022  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### El camino de las reformas sociales en la experiencia internacional

La experiencia comparada es otro punto de referencia en la discusión de los cambios necesarios. En esta sección se desarrollan algunas experiencias internacionales con buenos resultados en materia de política social, siguiendo las recomendaciones recibidas por las personas integrantes de los grupos focales, con énfasis en países como Uruguay y los nórdicos, como Finlandia, que han desarrollado políticas sociales con impactos constatables en la calidad de vida de sus poblaciones, al implementar acciones que son innovadoras, eficientes e inclusivas. En la ejecución de estas políticas se manifiesta la importancia de la identificación de las necesidades de los diferentes grupos, de la conformación de las estructuras y alianzas para brindar los servicios sociales y de la metodología de la implementación. Destacan los esfuerzos por trascender el enfoque meramente asistencial y fortalecer la participación de muchos sectores de la sociedad civil (Pacheco y García, 2022).

### Reformas para la protección social posterior a la recesión económica: el caso de Uruguay

El caso de Uruguay constituye un ejemplo de reformas sociales para resolver un problema de fondo relacionado con los efectos de la recesión económica sobre amplios sectores de la población. Según datos del 2019, Uruguay es un país de alto desarrollo humano (IDH de 0,817); con 77,9 años de esperanza de vida; 8,9 años de escolaridad promedio; un ingreso nacional bruto per cápita de 20.064 dólares y destina un 14,1% del PIB al gasto en asistencia y seguridad social. En el segundo semestre del 2021, tenía una incidencia de la pobreza del 7,6% de las personas, de las cuales solamente el 0,2% estaba en extrema pobreza. ¿Cómo llegó a esos números teniendo cifras de desarrollo humano no muy distintas a las de Costa Rica? La respuesta hay que encontrarla en la implementación de una agenda de reformas hacia la protección social.

“Este país tiene una fuerte vocación en materia de protección social. Históricamente, las políticas sociales inclusivas se han enfocado en ampliar la cobertura de los programas, por ejemplo, alrededor del 90% de la población de más de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones, la mayor en América Latina” (Banco Mundial, 2022).

Cabe señalar que durante el período 1999-2002 este país experimentó una fuerte recesión económica<sup>8</sup>, con un desempleo que llegó al 17%, una caída de los ingresos de los hogares y un aumento de la pobreza y la desigualdad de ingresos, con un crecimiento del índice de Gini del 0,437 a 0,459 (Bucheli y Furtado, 2004). Como consecuencia, en el 2005 Uruguay implementa un cambio en su política social hacia un modelo de protección social. Se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) (Ley 17.866) como institución encargada de la política social, en especial aquella de corte focalizado y selectivo. Se le asignaron funciones específicas y adoptó otras<sup>9</sup>. También integró en su funcionamiento al Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, a los que se les mantuvo

su estructura y organización (Ossani, 2020).

La respuesta inicial tuvo un fuerte componente asistencialista, marcado por la urgencia de brindar respuestas a las necesidades básicas de las personas más afectadas por la crisis, con prioridad en la pobreza extrema (Amarante y Vigorito, 2007). Es así como se diseñó e implementa el Plan Atención Nacional de la Emergencia Social (Panés), una estrategia de protección transitoria<sup>10</sup>, en el que la transferencia de renta fue uno de sus rasgos característicos.

El acceso al Panés se determinaba por dos variables: el nivel de ingreso y el índice de carencias críticas. Las personas debían completar un formulario y declarar sus ingresos. Se realizaba una visita al hogar por parte del Mides, y posteriormente la información era cruzada con la registrada en el Banco de Previsión Social (Cuitiño, 2018). La política tenía la meta de generar una mejora en la calidad de vida de las personas más vulnerables, mediante tres ejes: el económico, a través de mecanismos de transferencia; el de derechos, generando mecanismos de integración social para su ejercicio pleno; y el de bienestar, por medio de prestaciones en educación, salud y asignaciones familiares (Pacheco y García, 2022).

En el año 2007 se aprueba el Plan de Equidad (Ley 18.227), que contiene dos programas principales: una transferencia monetaria de asignación familiar, pensiones a la vejez o tarjeta alimentaria; y programas de trabajo protegido. Se financió con recursos del Gobierno Nacional. Este plan se basó, a su vez, en dos ejes: los componentes estructurales de la matriz de protección social (reforma tributaria y de la salud, revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación) y los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Las reformas tenían como objetivo prioritario incidir sobre la equidad social, mediante cambios en los componentes estructurales, y consolidar y extender la asistencia, articulando estas prestaciones con aquellas de carácter universal (Gobierno de Uruguay, 2008; Vecinday, 2017).

En el 2011 se redacta la Reforma Social para dar continuidad a la construcción de

la nueva matriz de protección social. De particular interés fue la consolidación de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) que “agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales para personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación”. La RAIS trabaja sobre diez áreas: transferencias monetarias, educación, salud, vivienda, agua potable, trabajo, turismo social, atención a situaciones de especial vulneración de derechos, programas prioritarios y plan Siete Zonas (Gobierno de Uruguay, 2014).

### Un ejemplo exitoso para garantizar el bienestar de la población: el modelo Nórdico

Los países Nórdicos como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia han desarrollado un modelo exitoso en garantizar la calidad de vida y bienestar de la población, catalogadas entre las más altas del mundo. La figura del Estado de Bienestar<sup>11</sup> concebido en esta región es el punto de partida. Los derechos fundamentales de la población tienen una base universal, siendo el Estado la figura principal en la protección social, financiada por impuestos generales y orientada hacia el beneficio de la ciudadanía en su conjunto (Olano, 2007). Este esquema se basa en altas tasas de empleo, una economía competitiva y la igualdad de prestación de servicios y atención para todas las personas (Pacheco y García, 2022).

El sistema de protección familiar es una de las apuestas para mejorar la condición laboral y, a la vez, impactar en el desarrollo de las personas de un hogar. Según Repo (2003) el sistema público de atención infantil permite que más mujeres puedan trabajar en lugar de atender únicamente las labores domésticas, principalmente asociadas al cuidado de otras personas, lo que les da autonomía económica. En congruencia con las políticas dirigidas a fomentar una mayor y mejor participación del mercado laboral, existe una política social con un enfoque familiar que se orienta a la protección de la niñez.

Finlandia ofrece un caso de estudio de este sistema. Se trata de un país de muy alto desarrollo humano (IDH de 0,938). Entre 1990 y 2019 la esperanza de vida al nacer aumentó 7 años y los años de escolaridad en 5,4 años. Para el 2021 el desempleo era de un 7,5%. El 91% de las personas entre 25 y 64 años ha terminado la educación media superior, una cifra 11 puntos mayor al promedio de la OCDE. En este país las políticas para atender la pobreza no se dirigen de manera específica a su reducción, si no que brindan protección contra los riesgos sociales que pueden conducir a dicha situación (Mikkonen, 2013).

Ante una situación de desempleo se procura que las personas no pierdan sus capacidades, sino que regresen cuanto antes a la fuerza laboral, evitando así uno de los principales riesgos de la pobreza: el desempleo prolongado. Acá incide, en gran medida, la inversión en educación y el modelo educativo de Finlandia que marcó una diferencia considerable en la calificación de la fuerza laboral, acorde con la economía del conocimiento.

La asistencia social de último recurso garantiza la subsistencia mínima de la persona o la familia que carece de medios suficientes para afrontar los costes necesarios para vivir. Esta se proporciona de manera temporal. Como se afirma en la guía de la Comisión Europea (2012), el pago de la prestación es asumido por el municipio de residencia. Este derecho está disponible para toda la población, independientemente de la edad y la nacionalidad. Entre los tipos de asistencia se encuentran las ayudas de dependencia, prestación de ayuda a personas con discapacidad, subsidios de vivienda general y vivienda para pensionistas (Pacheco y García, 2022). Estos programas asistenciales ofrecen apoyo para impulsar la autonomía y la gestión particular de los recursos. En el programa de atenciones familiares se vela por la protección y las condiciones de la niñez, donde las cabezas de familia consideran su organización interna para el cuidado. En el caso del empleo se promueve la mejora continua y la formación.

Las políticas sociales observadas en el modelo nórdico proveen garantías

y coberturas de carácter universal y ampliamente diversas, lo que permite que las personas puedan agenciar con autonomía sus necesidades desde contextos muy diferentes. La cobertura de la infancia desde la familia contempla las posibilidades de cuidado, que se adapta a distintas realidades, incluyendo el ciclo de vida. Se puede realizar en un centro público o privado, en el propio domicilio, por parte de un familiar o con una persona profesional, en jornadas parciales o completas y en distintos turnos.

Para mantener un sistema social robusto, los países nórdicos apuestan en definitiva por una alta empleabilidad como primer escalón de bienestar familiar y personal. Garantizar las condiciones del empleo de calidad es posible a través de un pacto social, en el que la libertad del trabajo de las empresas logra ser compatible con las buenas condiciones laborales y el balance con la vida personal y familiar de las personas (Pacheco y García, 2022). Este modelo incluye una serie de elementos claves a considerar para avanzar en la dirección de un piso de protección social con propuestas concretas ya implementadas en otras latitudes. Ciertamente requieren su adaptación al contexto nacional y no todas pueden ser aplicadas dadas las distintas condiciones de cada sociedad. Pero, sin duda, constituyen un buen ejemplo en esa aspiración por la protección social.

### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN POLÍTICA SOCIAL

véase Pacheco y García, 2022 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Una tarea pendiente: la gobernanza del sector social

La implementación de una política de protección social implica, como se demostró en secciones anteriores, una serie de cambios para el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de ejecutar esa política. También es claro, en las experiencias internacionales, que se requiere una rectoría fuerte como garantía de la buena gobernanza del sector. En los grupos focales surgió, de forma reiterada, la necesidad de crear un órgano rector de la política social en Costa Rica, pero no hubo consenso sobre dónde debe estar situado ese órgano dentro del entramado institucional, ni cuáles deberían ser sus funciones y atribuciones específicas.

Esa indefinición es reflejo de lo ocurrido los últimos años. En Costa Rica no existe una rectoría clara y definida por mandato legal. Como fue mencionado en una sección previa, en las últimas

cuatro administraciones, el llamado “sector social” ha sido dirigido por distintas instancias institucionales, con distintos nombres. Lo más común es que la dirección del sector social se ejecute desde otras carteras ministeriales como vivienda, salud, trabajo y el IMAS. Además, se han creado órganos de coordinación, apoyo, asesoría y consulta, que han sido denominados como Consejos Sectoriales, Secretarías Sectoriales, o Secretarías de Planificación Sectorial<sup>12</sup>. El cuadro 6.7 resume los nombres del ente rector de la política social y la cantidad de instituciones incluidas en el sector desde el año 2006.

Los intentos de reformar el sector social no son nuevos. En la última década han sido elaborados al menos seis proyectos de Ley con la intención, en mayor o menor medida, de orientar la política y el sector. Cinco de ellos han recibido algún trámite legislativo. El cuadro 6.8 incluye algunos detalles sobre esas iniciativas políticas. Ninguna de ellas ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa. La mayoría crea un nuevo ente rector con competencias robustas que, sin embargo, no se logran armonizar con las complejidades legales y del entramado institucional actual del sector social. Un repaso específico sobre las características de estas iniciativas puede verse con más detalle en Fernández, 2022.

Para analizar algunos de estos proyectos de Ley se realizó un taller de consulta en el mes de julio del 2022, que contó con la participación de personas especialistas en el tema. El objetivo de este espacio fue discutir las ventajas y desventajas de las iniciativas de Ley presentadas y generar una reflexión sobre las lecciones aprendidas de los intentos de reforma previa. Entre los principales argumentos señalados destacan:

- Es necesario establecer las premisas correctas y de acuerdos entre los sectores que discuten las reformas. Las experiencias con las iniciativas de reformas del sector social muestran que en general es común partir de premisas equivocadas o parciales. Por ejemplo, se pone el foco en el gasto y la eficiencia de los programas selectivos, pero la

## Cuadro 6.7

### Nombre de la rectoría y cantidad de instituciones incluidas en el sector social, según administración. 2006-2022

Período	Nombre de la rectoría	Cantidad de instituciones
2006-2010	Sector social y de lucha contra la pobreza <sup>a/</sup>	35
2010-2014	Ministerio de bienestar social y familia	13
2014-2018	Ministerio de Desarrollo Humano e inclusión social	11
2018-2022	Ministerio de trabajo, desarrollo humano e inclusión social	12

a/ La rectoría tuvo dos sub-períodos. En 2006-2008 se denominó “Vivienda y lucha contra la pobreza”, integrada por 32 instituciones. En 2008-2010 se modificó a “Vivienda y asentamientos humanos”, ampliando a 35 instituciones.

Fuente: Fernández, 2022 con base en los decretos ejecutivos que reforman el reglamento orgánico del Poder Ejecutivo en cada administración.

## Cuadro 6.8

## Resumen de proyectos de ley con propuestas de reforma al sector social en la última década

Expediente	Fecha de presentación	Fecha de archivo	Nombre del proyecto	Proponente	Partido
18.124	Mayo, 2011	Junio, 2015	Promoción de la política de inclusión y protección social	Alicia Fournier	PLN
No presentado	Febrero, 2013	No aplica	Ley de creación del Ministerio de bienestar social y familia	Poder Ejecutivo	PLN
19.834	Diciembre, 2015	Diciembre, 2019	C.E.R.R.A.R (cerrar instituciones, eliminar duplicidades, reunificar funciones, redefinir rectoría, ahorrar recursos y reducir la pobreza)	Ottón Solís	PAC
19.960	Mayo, 2016	Mayo, 2020	Ley general para la rectoría del sector de desarrollo humano e inclusión social	Emilia Mora	PAC
21792 <sup>a/</sup>	Febrero, 2020	Vigente	Creación del Ministerio de asistencia social para la administración eficiente de la política social	Erick Rodríguez	Independiente <sup>b/</sup>
23.098	Mayo, 2022	Vigente	Ley para hacer más eficiente la lucha contra la pobreza	Varios <sup>c/</sup>	PLP

a/ El articulado de este proyecto es idéntico en el fondo al expediente 19.834 y solo difiere en algunas frases de forma, con pequeñas variaciones de redacción.

b/ El diputado fue electo con el Partido Integración Nacional, pero se declaró independiente al asumir su puesto.

c/ Kattia Cambroneró, Johana Obando, Eliécer Feinzaig, Gilberto Campos, Diego Vargas y Jorge Dengo.

Fuente: Fernández, 2022, con información de la Asamblea Legislativa.

política social es mucho más que eso. O bien, partir de la idea que la inversión social no reduce la pobreza.

- Hay acuerdo que primero se requiere definir, como país, el enfoque de la política y luego planificar las reformas necesarias. Las personas participantes fueron enfáticas en este punto, que además coincide con los resultados de los grupos focales.
- No se puede generar una política social selectiva (PSS) sin vincularse con la universal y las políticas económicas, productivas y de empleo. Ello implica una discusión más amplia para entender cómo la política social y la rectoría institucional se relaciona con otras áreas estratégicas del desarrollo humano. Pero a la vez, las reformas ocupan ser precisas para evitar indefiniciones legales identificadas en algunas de las iniciativas de reforma.
- Para mejorar la eficiencia de la PSS, hay que reorganizar los fondos y el sistema de información de beneficiarios en una misma institución. Eso significa poner en un solo ente la capacidad de ejecutar los recursos económicos y que, para ello, cuente con los sistemas de información como Sinirube.
- No hubo consenso sobre la figura institucional que debería tener esa rectoría, si ésta debiera ser un ministerio o un órgano desconcentrado. Los diversos intentos de reforma han dejado claro que este es uno de los puntos más complejos de resolver. Tampoco quedó claro si se requiere una secretaría técnica, dónde debería ubicarse, y cuáles serían sus funciones específicas en relación con el resto de la institucionalidad del sector.
- Preocupó, entre las personas participantes, la derogación de las leyes actuales que rigen a varias de las instituciones sociales. Especialmente derogar la ley del Sinirube y la del Fodesaf, que son valiosas herramientas de la PSS. Un acto así abriría una alta incertidumbre sobre el futuro de este tipo de políticas sociales, pues las opciones substitutivas podrían no ser mejores que las actuales.
- En la revisión efectuada no queda claro el alcance y funcionamiento de algunos consejos sociales propuestos en los proyectos de ley. Se hizo referencia a pronunciamientos de la Contraloría General de la República (CGR), que ha señalado la poca autonomía y autoridad política, institucional y presupuestaria que tienen estos órganos colegiados.
- El nuevo diseño de la arquitectura de la institucionalidad con responsabilidades de diseñar y ejecutar la PSS debería acometer cambios tanto políticos como operativos, con el fin de garantizar una adecuada gobernanza del sector. En lo operativo, debiera tener las herramientas suficientes para desarrollar una coordinación efectiva con el resto de instituciones y programas con responsabilidades sobre la política social. Y en lo político, es clave garantizar independencia técnica, la autonomía en las fuentes de recursos económicos y la ubicación de sistemas de información actualizados que permitan una intervención adecuada en el sector.

Finalmente, un tema relevante en las discusiones a futuro refiere a la necesidad de crear nexos más fuertes entre la política social y otros ámbitos de política pública. Por ejemplo, existe una amplia gama de literatura reciente destinada a conceptualizar la acción de la política social cuando surgen problemas ambientales que afectan a la población. En este sentido, la denominada Protección Social Adaptativa establece nuevos elementos de diseño de los programas sociales en cuanto a la definición de poblaciones beneficiarias -que ya no serían necesariamente pobres-, así como el monto de los beneficios por otorgar, desligados, al menos parcialmente, de la línea de pobreza como único punto de referencia.

### Conclusión: elementos para la discusión

Este capítulo aplicó un enfoque de investigación participativa y deliberación social para identificar posibles rutas de ejecución, algunas consensuadas y otras no, aplicables a la resolución de un problema concreto, de carácter estratégico para el desarrollo humano: la identificación de alternativas que ayuden a la PSS a lograr más impactos, con igual o menos recursos, a fin de contener la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los hogares.

El análisis acá desarrollado incluye un mapeo de la institucionalidad a cargo de los programas que atienden a los hogares en pobreza; una discusión por el fondo con personas representantes de diversos sectores sociales para mejorar la eficiencia de dichos programas; una revisión de iniciativas de Ley que tienen la intención de reorientar la PSS; y una recopilación de literatura y experiencias internacionales en países que han sido exitosos en desarrollar políticas sociales cuyos impactos son positivos en la calidad de vida de sus poblaciones.

Las sesiones deliberativas concluyeron que la agenda prioritaria implica al menos cuatro pasos inmediatos: definir el enfoque de la política social del país, establecer por Ley la rectoría del sector selectivo, darle sostenibilidad al financiamiento y fortalecer la evaluación de los programas sociales. Entre las personas participantes hubo consenso que los efectos del *shock* pandémico cambiaron el panorama para la PSS. Por eso recomiendan que, antes de proponer reformas a la institucionalidad, es importante definir el enfoque global de la política social que desea tener Costa Rica. Recomendaron evolucionar de un enfoque asistencial, utilizado en la actualidad, a uno que garantice el cumplimiento de los derechos humanos y un piso mínimo de protección social para toda la población.

De los grupos focales se desprende que los problemas institucionales más identificados son: la ineficiencia operativa; poca sistematización de las acciones realizadas; poca o nula evaluación y seguimiento de los programas; desaprovechamiento de las herramientas tecnológicas y de información disponibles, como el Sinirube. Otro tema relevante es la necesidad de establecer perfiles de salida de las personas en los programas sociales. Hubo consenso en los grupos focales que los programas sociales se otorguen con evaluación y seguimiento de las personas beneficiarias y con una periodicidad clara de cuándo inicia y culmina el beneficio.

Un aspecto clave en el rediseño de la PSS es la evaluación de resultados e impactos. Las discusiones realizadas generaron precisiones relevantes tales como: i) aplicar dicha evaluación en la base de la asignación presupuestaria de cada programa; ii) establecer diversos tipos de evaluación, de procesos u operativas, de resultados y de impactos; iii) realizar una evaluación inicial considerando los programas que absorben

entre el 70% y el 80% de los recursos y que incluya la cobertura, el enfoque, la pertinencia y los costos administrativos, entre otros aspectos; iv) revisar las evaluaciones de los resultados del programa “Puente al Desarrollo”, pues arrojan luces sobre los esfuerzos de coordinación que se desarrollaron y, también, brinda insumos para el diseño de perfiles de salida de los programas de ayuda social.

Una de las tareas pendientes es la definición de una rectoría clara en el sector social. La ausencia de ese ente conductor constituye una de las principales dificultades para garantizar la gobernanza en materia social. Distintos proyectos de Ley han intentado ordenar los programas de la política social. Todos infructuosos hasta el momento. Sin embargo, han sido experiencias útiles para entender que la complejidad del sector social requiere reformas que partan de premisas adecuadas, de una discusión sobre el enfoque social y mucha precisión legal en los cambios propuestos.

La tensión entre la asignación de recursos focalizados para sectores de la población más vulnerables versus el establecimiento de iniciativas de alcance universal se agrava en contextos de restricción financiera. ¿Cómo hacer más con los mismos recursos? Los grupos focales plantearon la necesidad de avanzar a un enfoque más amplio de política social selectiva. Uno que implique pensar en derechos humanos y un piso mínimo de protección social que conecte la política selectiva con la universal bajo un mismo paradigma. El análisis comparado de experiencias internacionales da cuenta que un enfoque de protección social y ciclo de vida requiere una institucionalidad fuerte y una rectoría clara. Los casos de Uruguay y los países nórdicos son ejemplos de una política social que trasciende lo focalizado o selectivo.

**Investigadores principales:**

Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

**Insumos:** *Enfoque y estructura de la política social selectiva*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Heiddys García; *El sector social costarricense*, de Andrés Fernández; *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión social relacionada con la Política Social Selectiva*, de Ana Jimena Vargas y Marcela Román.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

**Borrador del capítulo:** Natalia Morales Aguilar.

**Edición técnica:** Steffan Gómez Campos, Jorge Vargas Cullell, Natalia Morales Aguilar, Leonardo Merino Trejos.

**Asesoría metodológica:** Steffan Gómez Campos y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:**

Natalia Morales Aguilar.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar /Insignia | ng.

**Participantes de las sesiones grupales:**

**Sesión 1** (25 de mayo 2022, 10am): José Aguilar (consultor y representante de ONG), Manuel Barahona (académico), Juan Luis Bermúdez (exministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social), Francisco Delgado (exviceministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social), Maris Stella Fernández (presidenta de la Fundación Sifais), Silvia Lara (exministra de Trabajo y Seguridad Social, exviceministra de la Presidencia, expresidenta ejecutiva del IMAS), Nancy Montiel (académica), Lisseth Rodríguez (funcionaria del IMAS), Olga Sauma (directora de la Asociación Empresarial para el Desarrollo) y Pablo Sauma (académico).

**Sesión 2** (2 de junio 2022, 10 am):

Laura Arguedas (funcionaria de la Asamblea Legislativa, especialista en derechos humanos), Marcelo Carvajal (gerente general de la Fundación Omar Dengo), Ana Isabel García (consultora internacional en políticas sociales, exviceministra de Desarrollo Social 2006-2008), Heyddis García (consultora independiente), Yorlenny León (presidenta ejecutiva del IMAS), Amparo Pacheco (exviceministra del MEP, exdirectora del Fodesaf, exviceministra de Comercio Exterior), José Francisco Pacheco (consultor independiente, exviceministro de Hacienda), Fernando Marín (expresidente ejecutivo del IMAS y exministro de Bienestar Social) y Juan Diego Trejos (académico).

**El taller de consulta** sobre los proyectos de Ley se realizó el 8 de julio del 2022, con la participación de las siguientes personas: Juan Luis Bermúdez, Francisco Delgado, Andrés Fernández, Ana Isabel García, Miguel Gutiérrez, Greivin Hernández, Yorlenny León, Silvia Lara, Christopher Quesada y Pablo Sauma.

## Notas

1 Un problema es una falla o rezago a remediar que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano, que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

2 La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema com para el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

3 El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas –o

dimensiones– como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%.

4 Incluye instituciones como el MEP, CCSS, Ministerio de Salud, MCJ, Mivah, Inder, entre otras.

5 Incluye instituciones como el MTSS, MEP, Banhvi, INVU, Aya, INA, entre otras.

6 Según lo establece la Ley, se exceptúan de dicho pago el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley n° 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley.

7 El punto de partida para determinar un piso de protección social es la “Recomendación sobre los pisos de protección social” n° 202, adoptada por 187 países durante la Conferencia Internacional del Trabajo (R202).

8 La recesión económica se presentó a raíz del aumento de la tasa de interés internacional y del precio del petróleo; la caída de los precios internacionales de productos de exportación como la carne, lana y arroz; la sequía con devastadores efectos en el agro y la producción de electricidad; la aparición de la fiebre de aftosa; el abandono de la convertibilidad y la crisis financiera en Argentina, culminando el año 2002 con una caída del producto de 10,8% (Bucheli y Furtado, 2004).

9 Ossani (2020) sintetiza las funciones del Ministerio de Desarrollo Social (Mides): asesorar al Poder Ejecutivo en materia de la competencia de la política social; coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas y estrategias en áreas de juventud, mujer y familia, mayores, personas con discapacidad y

desarrollo en general; articulador intersectorial y regionalmente, definir los planes de emergencia, organizar la información de las personas beneficiarias de los programas; articular multilateralmente con otros ministerios, el Mercosur, y desarrollar actividades de relaciones exteriores cuando sea necesario y fiscalizar y coordinar la sociedad civil organizada que mantenga proyectos o programas con el Mides.

10 Se traduce en líneas de acción de tipo compensatorio que adquieren el formato de programas dirigidos a combatir situaciones agudas o críticas de pobreza en plazos temporales acotados (Raczynski, 2005, en Cuitiño, 2018)

11 El modelo de Estado del Bienestar de los países Nórdicos también ha sido denominado Modelo de Política Social Institucional Redistributivo por

Richard Titmuss, Modelo Socialdemócrata del Estado del Bienestar por Gøsta Esping-Andersen y Modelo Escandinavo por Maurizio Ferrera (Márquez, 2008).

12 Adicionalmente, se han creado otros órganos de coordinación como los Comités Sectoriales Regionales y los Comités Intersectoriales Regionales (período 2006-2014). Posteriormente, en el período 2014-2018 los Consejos Nacionales Sectoriales, los Consejos Nacionales Sectoriales con actividades intersectoriales, Consejos Regionales de Desarrollo y Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, que hacían muy compleja las interrelaciones y coordinaciones entre tantos actores y las distintas rectorías, lo que no permitía establecer con claridad las conexiones entre las líneas estratégicas nacionales, sectoriales y regionales (Fernández, 2022).