PUENTE
AL DESARROLLO

ESTRATEGIA NACIONAL
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

COSTA RICA
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

PUENTE
AL DESARROLLO

ESTRATEGIA NACIONAL
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

"Las acciones públicas están obligadas
a reducir el impacto de la pobreza
y muy especialmente deben revertir
la situación que actualmente flagela
a 94.810 hogares inmersos en pobreza extrema.
Por eso se requiere de acciones interinstitucionales
concertadas capaces de asumir
de manera integral la atención de este obstáculo
a la calidad de vida de muchos costarricenses".
Luis Guillermo Solís Rivera,
Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.
Alberto Cañas Escalante.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza de la Administración Solís Rivera, **Puente al Desarrollo**, se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo y sus tres pilares:

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

Puente al Desarrollo es la estrategia central dentro del pilar de combate a la pobreza. La estrategia está comprendida dentro de la acción del Sector Social, reunido en el Consejo Presidencial Social, espacio que aborda –además de los diversos temas sociales- la reducción de la pobreza desde la acción del gobierno.

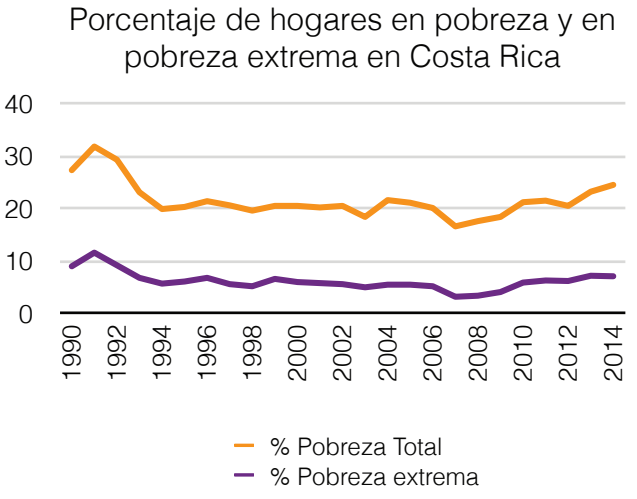
La estrategia contiene un accionar para abordar la pobreza que descansa sobre la articulación interinstitucional, así como en el empleo de una serie de herramientas técnicas para hacer más eficiente la atención de la pobreza. Además, al ser la atención de la pobreza extrema una prioridad de la administración, Puente al Desarrollo contempla un componente especial para la atención prioritaria, preferente, articulada y localizada a las familias definidas en esta condición. En este sentido será clave la figura del co-gestor social quien atenderá a estas familias y dará acceso a la oferta interinstitucional para la asistencia, pero principalmente para la generación de capacidades.

LA POBREZA EN COSTA RICA

A pesar de los recursos públicos que se invierten y la diversidad de programas existentes para enfrentarla, Costa Rica sufre un estancamiento en la pobreza por ingreso económico que afecta al 20% de su población, porcentaje que no ha variado en los últimos 20 años.

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

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en el 2014, durante el período 2005-2014 la pobreza se mantuvo constante, en alrededor del 20%, con excepción del periodo 2007-2009 con porcentajes entre el 16,7% y el 18.5%. A partir del 2010, se sitúa en alrededor del 21% y asume una tendencia al aumento en 2014, según se observa en el siguiente gráfico.



Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC en el 2014 en Costa Rica hay 318.810 hogares en pobreza, de los cuales 94.810 se encuentran en pobreza extrema.

DUPLICIDADES, INEFICIENCIAS Y FILTRACIONES

La política social de reducción de la pobreza presenta sus propios retos y áreas de oportunidad. Se han dado reiterados diagnósticos de desarticulación, dispersión y filtraciones por diversos autores en la última década:

- "…se evidencia la amplitud, diversidad, dispersión y rigidez que caracteriza a los programas de Asistencia y Promoción Social en Costa Rica y de sus fuentes de financiamiento, sin una política integrada y sin visión de conjunto." (Contraloría General de la República, 2006, p.3).
- "Una de las grandes debilidades de las Políticas Selectiva de Combate a la Pobreza (PSCP) es su falta de acción integrada que permita generar sinergias y mejor uso de los recursos" (Céspedes y Jiménez, 2010, p.72).
- "El Fodesaf financia complementariamente alrededor de treinta programas, repartidos en veinte entidades públicas y privadas (al 2012)". (Estado de la Nación, 2013, p. 123)
- "En los programas del régimen no contributivo (RNC) de la CCSS, el 22,5% de las pensiones llega a los deciles V al X de la población, es decir, una quinta parte del régimen va a la mitad más rica de la población". (Sauma y Trejos, Reducir la pobreza en Costa Rica es posible, PNUD 2014)

• “En los programas de FONABE y Avancemos, ese porcentaje de filtración es de 20,4% y en los programas del IMAS de 8,2%” (Sauma y Trejos, Reducir la pobreza en Costa Rica es posible, PNUD 2014)

En los últimos años, la atención de la pobreza en Costa Rica ha tenido un carácter de contención/mitigación, más que de reducción de la pobreza, una tendencia a brindar los servicios por demanda, sin llevarlos a quienes más los necesitan, lo que propicia una conservación o mantenimiento de la exclusión. La política selectiva de Costa Rica no ha tenido una priorización oportuna, especialmente, en lo que a transferencias monetarias se refiere; no se ha logrado la complementariedad efectiva entre las políticas selectivas y las universales, se les ha dificultado “jugar en equipo”.

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

¿DE QUÉ SE TRATA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ATENCIÓN A LA POBREZA?

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

La estrategia atenderá la pobreza en todo el país, utilizando métodos innovadores. Como veremos adelante, en el caso de pobreza extrema se empleará la figura de los cogestores y se priorizará la atención en los 75 distritos identificados como prioritarios.

¿QUÉ SE HARÁ DIFERENTE?

Para el cumplimiento de los propósitos de Puente al Desarrollo se apuesta a los siguientes elementos para lograr un cambio efectivo en la atención de la pobreza:

Articulación y seguimiento desde el Consejo Presidencial Social: La rectoría del sector social no ha sido tan clara y consistente como se requiere. La presente administración ha definido al Consejo Presidencial Social como el órgano político de articulación efectiva de esa diversidad de instituciones involucradas, así como el órgano de seguimiento y evaluación, de manera que se ejecuten oportunamente las políticas planteadas.

Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE): el diagnóstico plantea que los diferentes programas no solo miden de manera diferente la pobreza, o no la miden del todo, sino que no trabajan de manera articulada sobre una misma población, o no le dan seguimiento a los beneficios otorgados, provocando duplicidades e ineficiencia. El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios funcionará como una “federación de sistemas”, con actualización en tiempo real. De esta manera se uniformará la política social y de reducción de la pobreza. Se trabajará con una misma población objetivo y más eficientemente, y se le podrá dar seguimiento.

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): la concepción dominante de la pobreza en Costa Rica es que es un fenómeno vinculado con el ingreso económico. Si bien medir el ingreso es fundamental para el estudio y posterior reducción de la pobreza, los nuevos enfoques señalan que la pobreza es un fenómeno multidimensional. Con el objetivo de generar capacidades en las personas para que rompan el ciclo de la pobreza, se requiere no solo de transferencias, sino que también se necesita propiciar la generación de capital humano. El IPM es una herramienta que complementa el enfoque de pobreza por ingreso, y enriquece la discusión incorporando otras dimensiones, además permite mayor seguimiento y rendición de cuentas.

Empleo de los Mapas Sociales: a la pobreza se le debe ubicar geográficamente, debemos conocer no solo su incidencia territorial, sino su distribución numérica a través del país. Una estrategia de

reducción de la pobreza pasa por ir a buscar a las personas en pobreza y no solo esperarlas en las instituciones. Es así como la herramienta de los Mapas Sociales se convierte en un instrumento de toma de decisiones y de articulación institucional en el territorio.

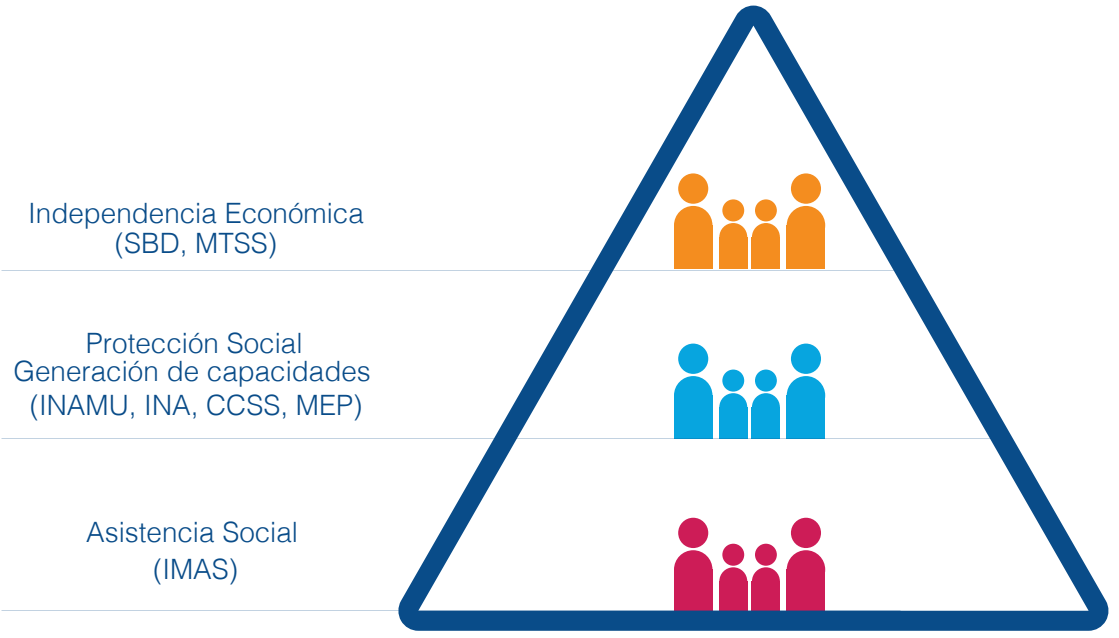
Articulación y ejecución efectiva de los compromisos institucionales: las herramientas anteriores pueden no cumplir su cometido si en la práctica la articulación y los compromisos institucionales no se ejecutan de manera efectiva. La articulación se materializa cuando los compromisos de articulación interinstitucional se plasman en la atención de la ciudadanía y a los habitantes más pobres. Ese es el eje fundamental del cambio. Las referencias a instituciones de la población en pobreza deben ser atendidas con prioridad y conocimiento de los funcionarios públicos. Para ello el seguimiento desde el Consejo Presidencial Social, y el funcionamiento de la Unidad Ejecutora del plan, son los motores para la efectiva implementación del mismo y el cumplimiento de sus metas.

PLAN REDUCCIÓN POBREZA EXTREMA

Por último, y como el mayor reto de la estrategia, se plantea la *Reducción de la Pobreza Extrema*. El objetivo es garantizar a 54.600 familias en pobreza extrema el acceso a programas, proyectos y servicios sociales de forma preferente, articulada e integral para la reducción de la pobreza extrema.

Se definen como principios orientadores para su atención: la equidad, la atención integral de las familias, articulación, la corresponsabilidad, la participación y la sostenibilidad. El objetivo es: Reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales.

Las familias que serán atendidas se ubican en los 75 distritos catalogados como prioritarios, de acuerdo con los índices de Pobreza, Pobreza Extrema y Necesidades Básicas Insatisfechas que los caracterizan. En estos distritos se ubica el 65% del total de familias en pobreza extrema del territorio nacional.



CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ATENCIÓN

Puente al Desarrollo plantea una intervención que no será meramente asistencialista. Lo que se busca es que haya una corresponsabilidad por parte de las familias en desarrollar capacidades que les permitan salir de la condición en la que se encuentran.

La intervención con las familias en pobreza extrema se presenta desde una dinámica que se desarrolla como un proceso. Este comienza garantizando el bienestar de la familia, es decir que tenga la posibilidad real de acceder a la protección social; en un segundo momento al desarrollo de capacidades y, posteriormente, a la vinculación con el empleo y la producción.

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

CO GESTORES Y COGESTORAS SOCIALES

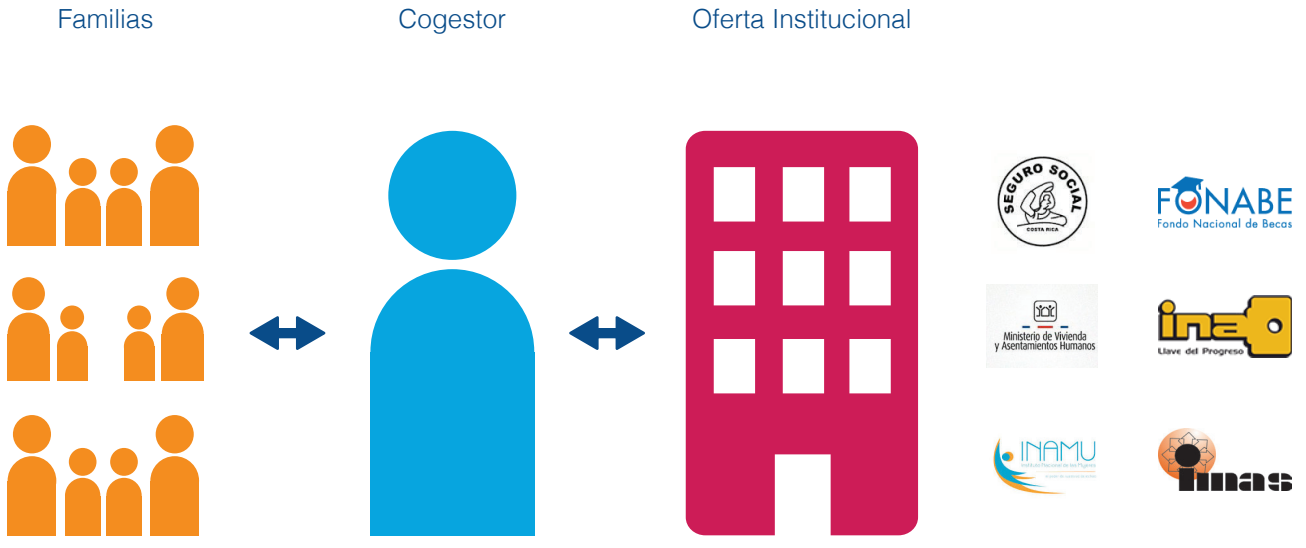
En el caso de la reducción de la pobreza extrema, Puente al Desarrollo crea la figura del co gestor/a social, su función es de “puente” es el enlace entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y la oferta institucional. Esta persona facilita la articulación en el ámbito local y brinda un acompañamiento directo y personalizado a la familia, como parte integral de un plan de atención familiar.

Es una figura que garantiza la articulación en el ámbito local. Ella es el vínculo entre las necesidades de las familias en pobreza extrema y una oferta institucional dispersa. Esta logra establecer una red de apoyo que facilita su acceso al ejercicio de los derechos. Al mismo tiempo se constituye en la responsable del acompañamiento de las familias para el cumplimiento de compromisos y del seguimiento a los planes de atención integral elaborados a la medida, según las necesidades que caracterizan a cada familia en pobreza extrema. Se estima que cada cogestor trabajará dando seguimiento a 170 familias.

El cogestor social realiza un proceso de acompañamiento sistemático y riguroso a las familias, el cual inicia con el diagnóstico de sus necesidades y la formulación conjunta de un plan de intervención familiar para su atención. Como parte de este proceso, desarrollará sesiones de seguimiento de las metas propuestas que evidencien el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El control de avances será monitoreado, tanto desde el cumplimiento de la familia, como de los compromisos asumidos por los otros actores involucrados. Esta apuesta que constituye la base de la articulación se valora como garantía de éxito en la reducción de la pobreza extrema.

El cogestor social hará que la oferta institucional impacte efectivamente en las dimensiones de la pobreza extrema, al generar procesos individualizados de atención en los que se establece para cada núcleo familiar el paquete de servicios y beneficios. Lo anterior, haciendo que coexistan al mismo tiempo una serie de beneficios institucionales según corresponda a las necesidades de las familias.



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

BIBLIOGRAFÍA

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

Contraloría General de la República (2006). Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración. San José, Informe DFOE-SO-30-2006. Contraloría General de la República.

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

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

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José: MIDEPLAN.

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

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

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

PUENTE
AL DESARROLLO

ESTRATEGIA NACIONAL
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

UNIDAD DE DISEÑO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA