

**Capítulo 2: Evolución de la pobreza y de las  
políticas públicas para su combate en Costa Rica**

## Capítulo 2. Evolución de la pobreza y de las políticas públicas para su combate en Costa Rica

### 2.1. Aspectos conceptuales

Pobreza es un término polisémico, con connotaciones diversas en ámbitos cotidianos, académicos y políticos.

Paul Spicker (1999) identifica once posibles formas de interpretar esta palabra: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación [aproximaciones absolutas y relativas sobre el fenómeno]. (Feres y Mancero, 2001, p. 9)

Si bien la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera de estas definiciones, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en las concernientes a **“necesidad”, “estándar de vida” e “insuficiencia de recursos”**. Para estas opciones, los indicadores de bienestar más aceptados han sido **la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible**. La elección de esas variables obedece a su pertinencia teórica respecto al concepto de bienestar utilizado, considerando además la limitada información disponible en las encuestas más comunes. (Feres y Mancero, 2001, p. 9)

Ahora bien, para Amartya Sen (2001) y otros analistas del desarrollo ha de ampliarse el concepto de pobreza de manera tal que no esté referido únicamente a la carencia de ingresos sino también a la **carencia de capacidades básicas**, mediadas por la falta de oportunidades (recuadro 2.1).

### Recuadro 2.1 Tres puntos a favor del enfoque de la pobreza basado en las capacidades

- La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que sólo es instrumentalmente importante)”.  
• Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades -y, por lo tanto, en la pobreza real- además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).  
• La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional).

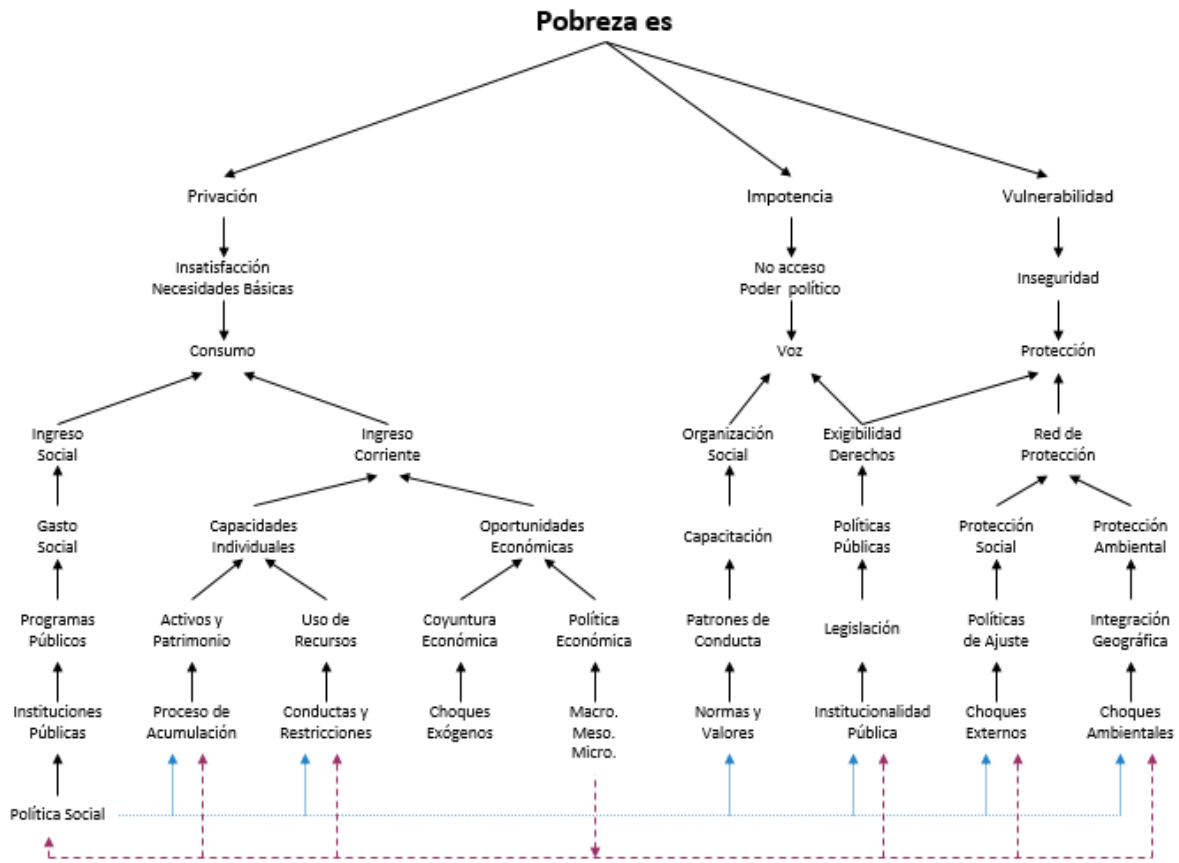
La tercera cuestión es muy importante cuando se examinan y evalúan las medidas públicas que aspiran a reducir la desigualdad o la pobreza. En primer lugar, la relación entre la renta y la capacidad depende de manera extraordinaria de la edad de la persona, del sexo y de los papeles sociales (por ejemplo, de las responsabilidades especiales de la maternidad y de las obligaciones familiares determinadas por la costumbre), del lugar (por ejemplo, de la propensión de una región a las inundaciones o a las sequías, de la inseguridad y la violencia de algunas ciudades), de la situación epidemiológica y de otros factores que una persona puede controlar poco o nada. En segundo lugar, 1) la falta de renta y 2) las dificultades para convertir la renta en funciones pueden ir emparejadas. Las desventajas, como la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de una persona para percibir una renta. Pero también hacen que sea más difícil convertir la renta en capacidad, ya que una persona de edad avanzada, más incapacitada o más enferma puede necesitar más renta (para ayuda, para prótesis, para tratamiento) para lograr las mismas funciones. Eso significa que la «pobreza real» (entendida como la privación de capacidades) puede ser, en un importante sentido, mayor de lo que parece en el esperado de las rentas (Sen, 2001).

*Nota.* Adaptado de Sen (2001). [Traducción libre] Capítulo 4, pp. 87-88. OUP Oxford.

En breve, la pobreza es un asunto multidimensional, más allá de una condición social sino también una **posición en la sociedad**, producto de las interacciones y transacciones dinámicas entre grupos e instituciones sociales con diversos intereses y grados de influencia. Las **oportunidades económicas** con que cuentan las personas en condición de pobreza son **limitadas**, al tiempo que **carecen de acceso a medidas de protección** que se dan por descontadas para quienes participan en la economía formal.

Desde ese punto de vista, las personas en condición de pobreza enfrentan situaciones de privación, impotencia y vulnerabilidad, según se resume en el siguiente diagrama elaborado por Juan Diego Trejos (2011) (ilustración 2.1).

Ilustración 2.1 Representación diagramática del concepto de pobreza



Nota. Tomada de *Aspectos conceptuales en torno a la pobreza* (p. 36), por J. D. Trejos. 2011, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)-Universidad de Costa Rica (UCR).

La conjunción de formas extremas o agravadas de privación, impotencia y vulnerabilidad colinda con otra noción asociada a pobreza: la exclusión social, igualmente compleja y multidimensional, que involucra la falta o negación de recursos, derechos, bienes y servicios, y la incapacidad de participar en las relaciones y actividades disponibles para la mayoría de las personas en una sociedad, ya sea en el ámbito económico, social, cultural o político. Afecta tanto a la calidad de vida de las personas como las posibilidades de equidad y cohesión de la sociedad en su conjunto. En el recuadro 2.2 se resaltan los elementos determinantes de la exclusión social entendida como proceso y sus tres dimensiones.

## Recuadro 2.2 Noción y dimensiones de la exclusión social

La noción de exclusión social hace referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. La exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de deprivación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales. (Gacitúa y Davis, 2000, p. 12)

*Nota.* Adaptado de Gacitúa y Davis, 2000, p. 12.

Bajo este marco conceptual, se torna claro que la lucha contra la pobreza y la exclusión social van de la mano y plantea el desafío de propiciar la inclusión social en términos del enganche a oportunidades en el mercado laboral; facilitar servicios y prestaciones de calidad; promover la participación ciudadana; y posibilitar los apoyos adecuados para el cierre de brechas de renta y consumo, especialmente en momentos de crisis económica que comportan episodios críticos para personas y hogares en situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

## 2.2. Hitos del desarrollo social costarricense

Costa Rica goza del reconocimiento internacional como una nación que ha logrado altos niveles de desarrollo humano por encima del rendimiento de sus patrones de crecimiento económico. Una serie de hitos marcan este resultado que hunde sus raíces en la declaración de la educación gratuita y obligatoria con las reformas educativas de 1869. La ilustración 2.2 destaca una serie de momentos estelares en la evolución de la sociedad costarricense, conocida en la era colonial como la provincia más pobre y atrasada de Centroamérica.

## Ilustración 2.2 Hitos principales en el desarrollo social costarricense



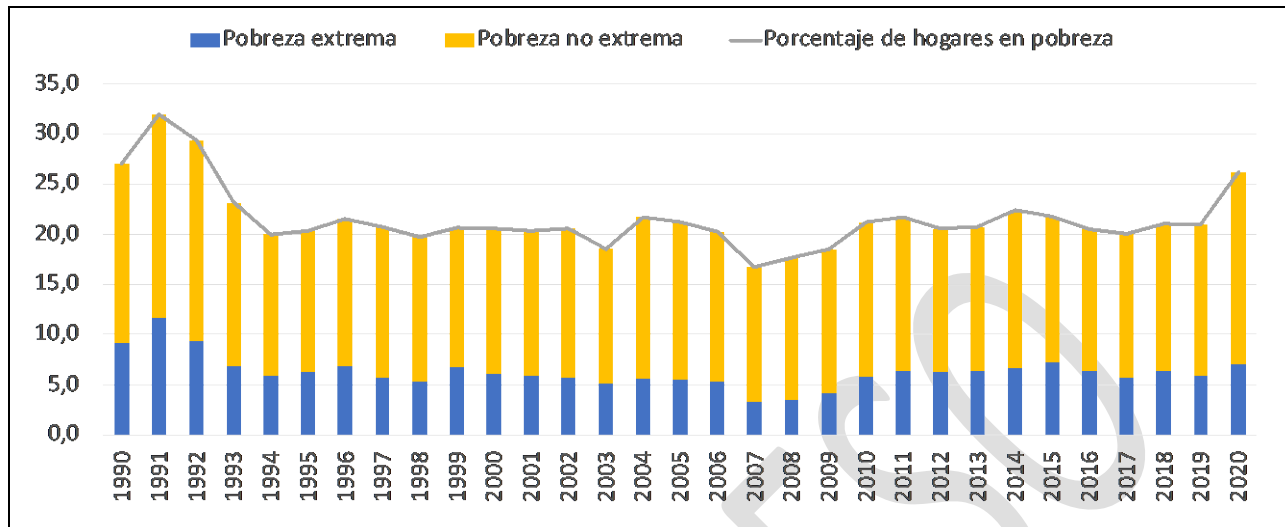
Nota. Elaboración propia.

La creación del IMAS y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en la década de los setenta del pasado siglo significó el compromiso explícito del Estado costarricense con la lucha contra la miseria o pobreza extrema, tarea inacabada y compleja que ha anidado inequívocamente en la agenda pública y en la conciencia ciudadana con resultados e impactos desiguales a lo largo del tiempo atestiguados por avances en los enfoques, métodos e instrumentos de medición que aportan evidencia para el diseño, conducción y evaluaciones de políticas, planes, proyectos y acciones.

### 2.3. Diagnóstico de la pobreza y la exclusión. Evolución y tendencias principales

Las últimas cifras disponibles sobre la pobreza en la sociedad costarricense muestran una situación adversa, agudizada por la pandemia que generó un apagón económico inicial, ha complicado el panorama sanitario e incidido en la ralentización de los niveles de progreso económico y social. En efecto, el porcentaje de hogares en pobreza se ubica en el 2020 en 26,2%, esto es, uno de cada cuatro hogares es pobre según criterios de ingreso (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Costa Rica. Porcentaje de hogares en pobreza y pobreza extrema, 1990-2020

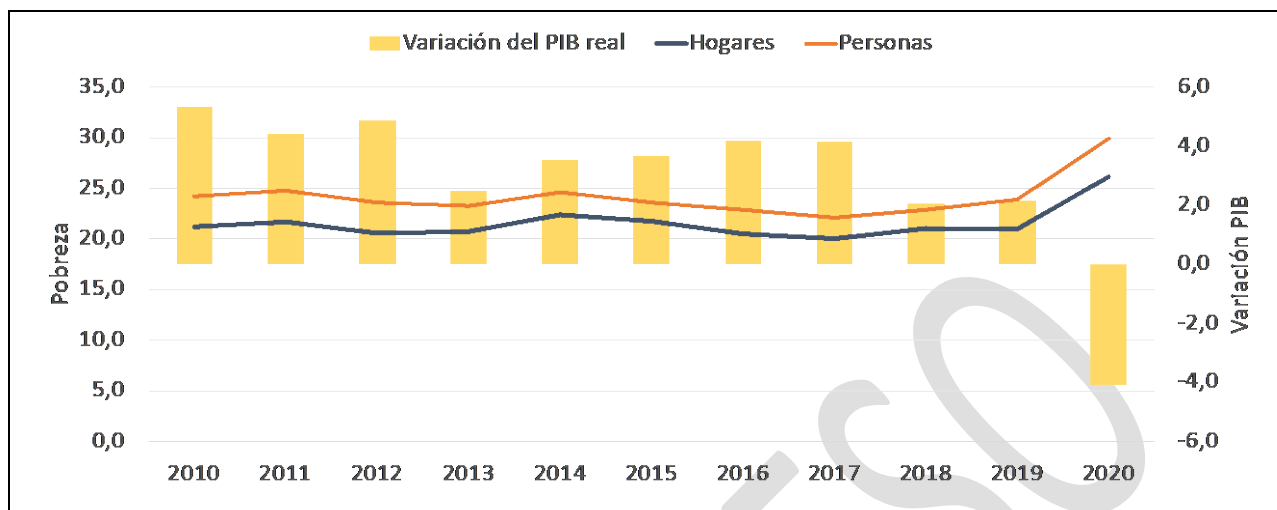


Nota. Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2009; INEC, 2020. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Juzgado el período 1990-2020 de punta a punta, lo remarcable es un patrón de estancamiento en el índice de recuento de los hogares pobres, con oscilaciones hacia la baja o el alza, y considerando un sustrato de un quinto de los hogares. El punto más bajo de la serie lo configura el año 2007 cuando el porcentaje de hogares en pobreza alcanzó un 16,7% en contraste con el 31,8% registrado en 1991.

El comportamiento de la pobreza tiene claras conexiones con el desempeño de la economía, como lo sugiere el gráfico 2.2. Ya en el contexto de la evidencia, el gráfico muestra como en un momento de desaceleración en el ritmo de crecimiento económico en el orden de los cuatro puntos porcentuales, la pobreza crece 5,2 puntos porcentuales (gráfico 2.2).

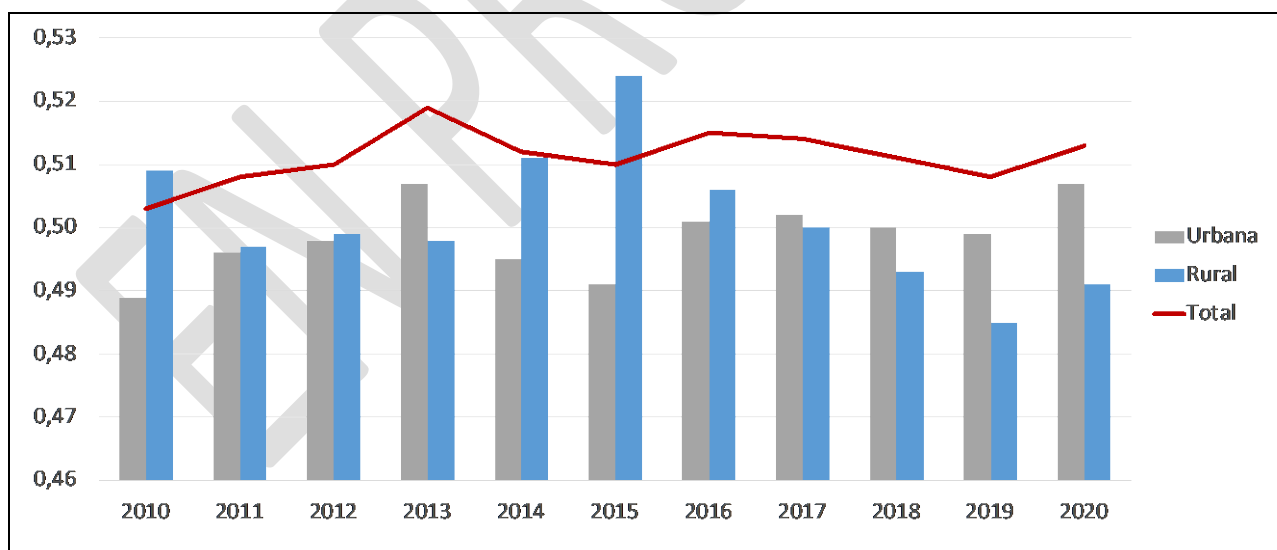
Gráfico 2.2 Incidencia de la pobreza total y crecimiento económico, 2010-2020



Nota. Elaboración propia con datos de INEC, 2020. Encuesta Nacional de Hogares. BCCR, 2021.

En el período 2010-2020, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, un indicador complementario a las mediciones y estimaciones sobre pobreza y exclusión social presenta altibajos y contrastes, con un revés en la lenta tendencia declinante que venía del 2016 que coincide con el período de pandemia por la enfermedad por coronavirus (COVID-19) (gráfico 2.3).

Gráfico 2.3 Costa Rica. Desigualdad por ingresos según el coeficiente de Gini, 2010-2030

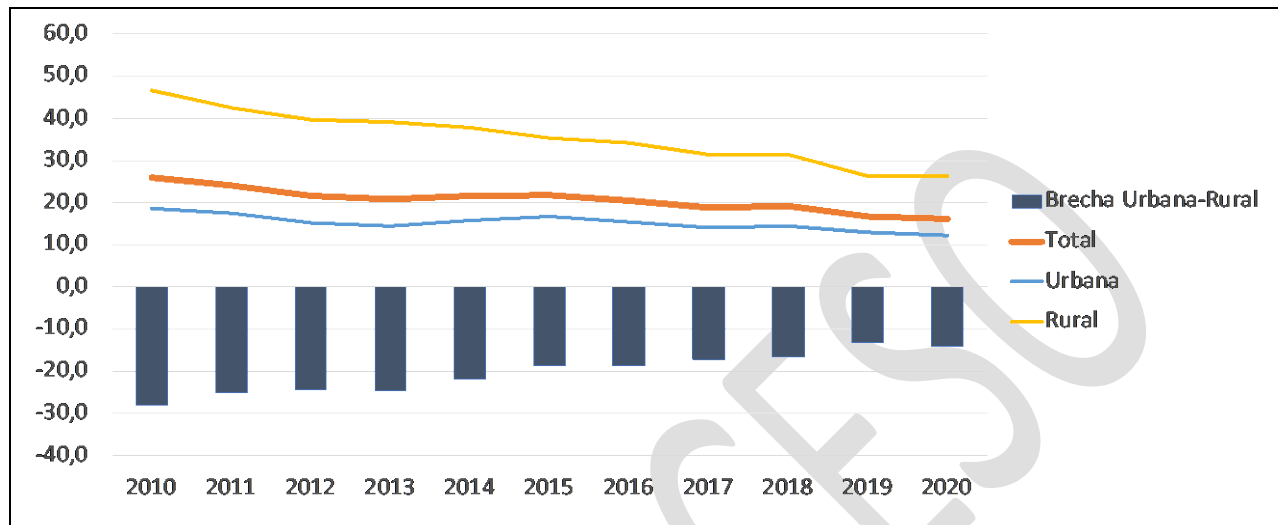


Nota. Elaboración propia con datos de INEC, 2020. Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2020.

Pasando de las mediciones de ingreso, a la comprensión de la pobreza como factor multidimensional y multicausal, el porcentaje de hogares pobres según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) muestra, a diferencia de los guarismos que arroja la línea de pobreza por ingreso, una tendencia a la

baja con un valor del 16,1% en el 2020 (gráfico 2.4, situación mediada por los esfuerzos de activar medidas de protección social durante la crisis del COVID-19).

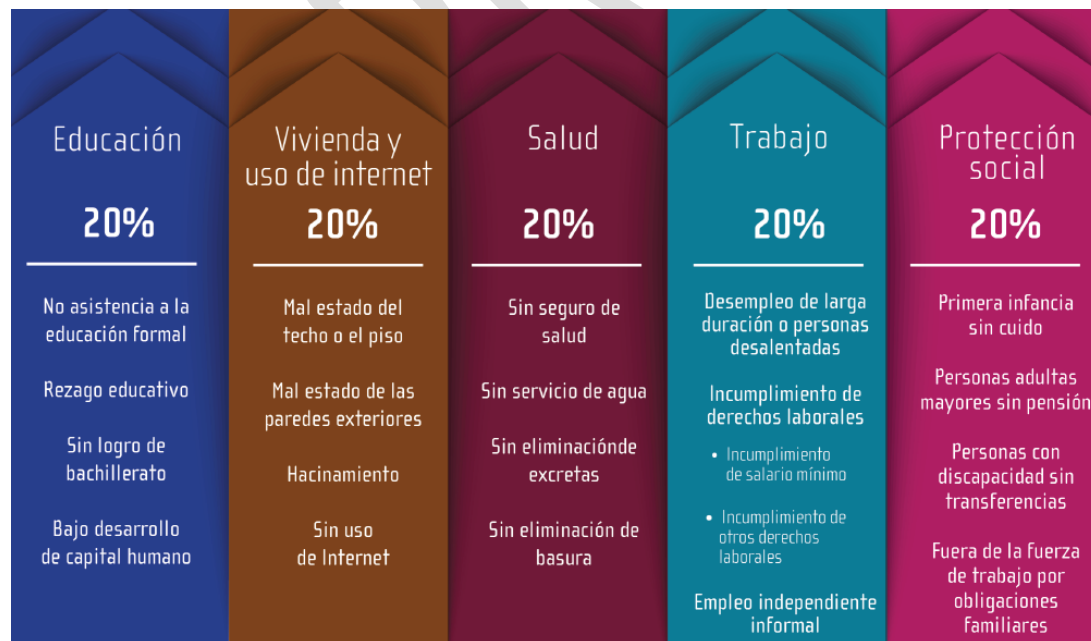
Gráfico 2.4 Costa Rica. Pobreza por IPM según zona urbana y rural (% hogares)



Nota. Elaboración propia con datos de INEC, 2020. Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2020.

Es oportuno tener presente que en el caso costarricense la aplicación del IPM se hace considerando cinco dimensiones, cada una con un peso relativo del 20%, según se recoge en la ilustración 2.3.

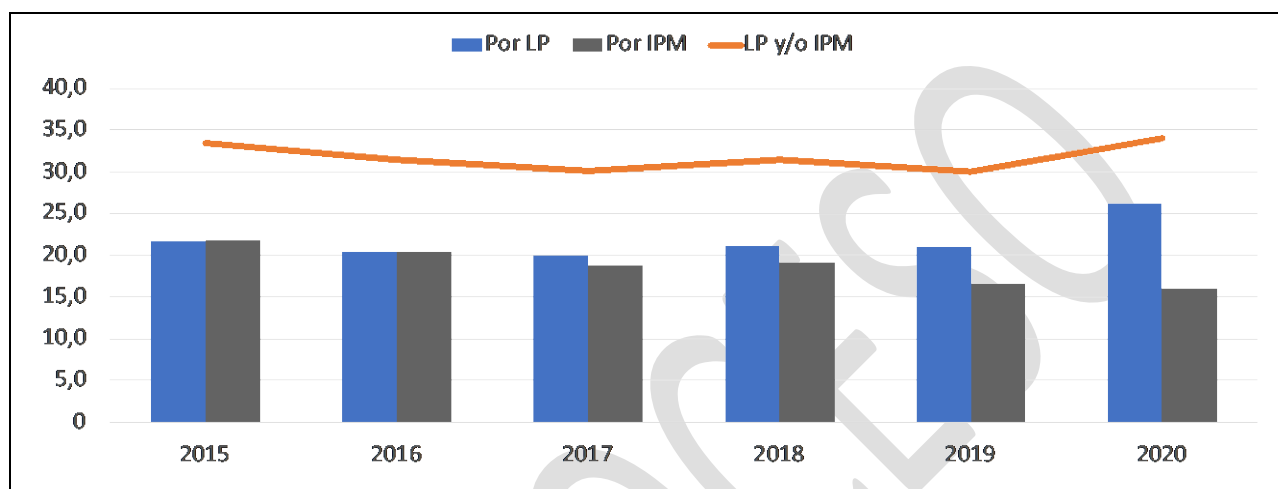
Ilustración 2.3 Costa Rica: Composición y peso de las dimensiones del IPM



Nota. Tomada de INEC, 2019. Encuesta Nacional de Hogares. 2019.

Ahora bien, cuando se considera la intersección de pobreza según criterios de ingreso y el IPM, un 34% resulta ser pobre por ambos métodos, de modo tal que la afectación de la pobreza alcanza un tercio de los hogares en el país (gráfico 2.5).

**Gráfico 2.5 Costa Rica. Comparación de incidencia de pobreza de hogares Línea de Pobreza (LP), IPM y ambos métodos. 2015-2020**



*Nota.* Elaboración propia con datos de INEC, 2020. Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2020.

Una aproximación complementaria al tema del recuento de hogares en condición de pobreza es el de riesgo o vulnerabilidad ante la pobreza tomando en cuenta los hogares cuyo ingreso per cápita es colindante con la línea de pobreza básica. Fijando ese rango entre \$4 y \$10 dólares diarios, resulta que un 44% de los hogares se caracterizan por su vulnerabilidad por ingreso. Las jefaturas de este grupo tienen las siguientes características:

- Mayor proporción de 65 años o más.
- Mayor proporción con educación primaria completa o menos.
- En promedio tiene 8 años de educación.
- Más proporción con alguna discapacidad.
- Más proporción que trabaja menos de 40 horas semanales (INEC, 2020).

Retornando al tema de la pandemia y su afectación en el proceso de desarrollo, lo que incluye la puesta en riesgo del logro de los ODS, cabe poner en perspectiva algunos indicadores resumen o trazadores (cuadro 2.1) de la situación macroeconómica y social del país en el último decenio que inexorablemente impactan en la pobreza y el desarrollo social.

Cuadro 2.1. Costa Rica. Indicadores macroeconómicos y sociales seleccionados. 2010-2020

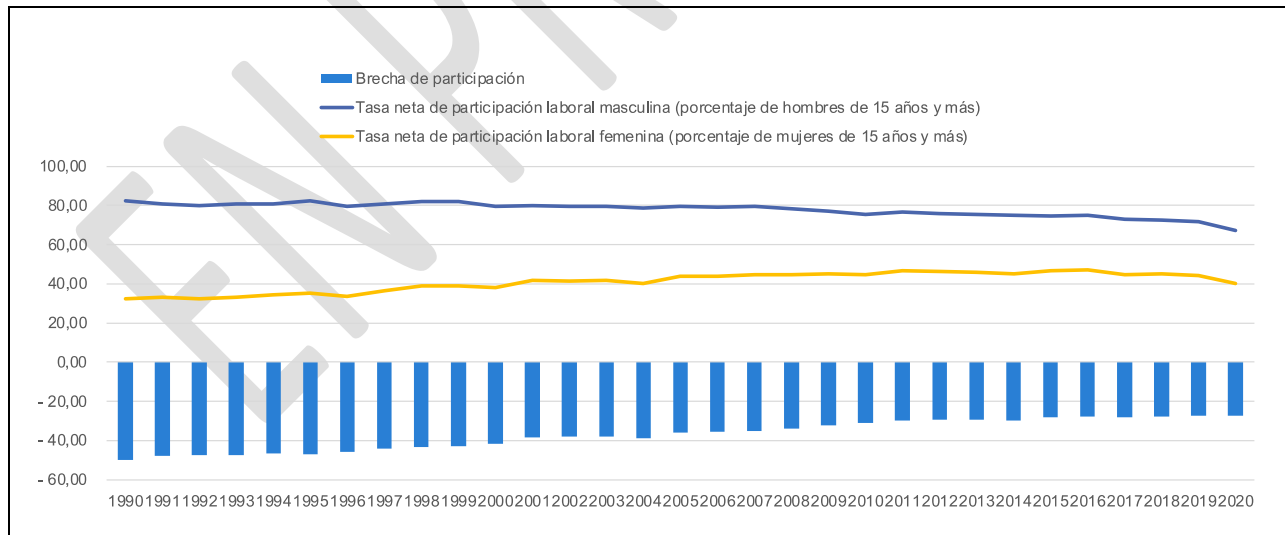
Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>PIB real</b>											
total (millones de colones encadenados)	26 269 724,9	27 426 422,7	28 765 543,2	29 483 176,2	30 527 502,7	31 642 391,8	32 972 740,2	34 343 647,5	35 242 044,5	36 037 216,0	34 572 780,2
per cápita en colones	5 794 075,7	5 972 459,2	6 182 868,8	6 255 490,0	6 395 699,1	6 548 191,4	6 742 368,5	6 941 631,1	7 043 616,5	7 124 785,5	6 764 071,4
<b>Ingreso nacional disponible bruto</b>											
total (millones de colones encadenados)	25 079 788,8	25 921 870,1	27 364 486,6	27 878 563,7	28 890 178,4	30 402 619,0	32 005 138,1	32 880 902,7	33 485 380,5	34 142 529,7	32 954 242,1
per cápita en colones	5 531 622,2	5 644 823,4	5 881 725,6	5 915 036,9	6 052 669,6	6 291 628,3	6 544 510,2	6 645 977,1	6 692 522,6	6 750 194,0	6 447 408,8
<b>Tasas de variación anual</b>											
PIB per cápita	3,9	3,1	3,5	1,2	2,2	2,4	3,0	3,0	1,5	1,2	-5,1
ingreso nacional bruto per cápita	4,6	2,3	4,2	0,7	2,2	4,0	3,9	1,5	0,8	0,8	-4,5
ingreso nacional disponible per cápita	4,5	2,0	4,2	0,6	2,3	3,9	4,0	1,6	0,7	0,9	-4,5
Tasa de desempleo abierto	5,8	7,8	7,3	6,1	6,3	6,7	7,2	6,5	7,3	8,2	17,9
Coefficiente de Gini	48,2	48,7	48,6	49,3	48,6	48,4	48,7	48,3	48	48,2	

Nota. BCCR, 2021; INEC, 2020. Encuesta Continua de Empleo (III trimestre de cada año); y Banco Mundial, 2021.

Finalmente, conviene destacar algunas tendencias a la luz de los enfoques de género y ciclo de vida, importantes para direccionar las intervenciones.

Desde la óptica de género, las brechas de incorporación de las mujeres al mercado laboral se mantienen sin variaciones significativas, ubicándose la brecha de participación por encima de 27% (gráfico 2.6), cierre que depende de transformaciones en la dinámica económica y sociocultural.

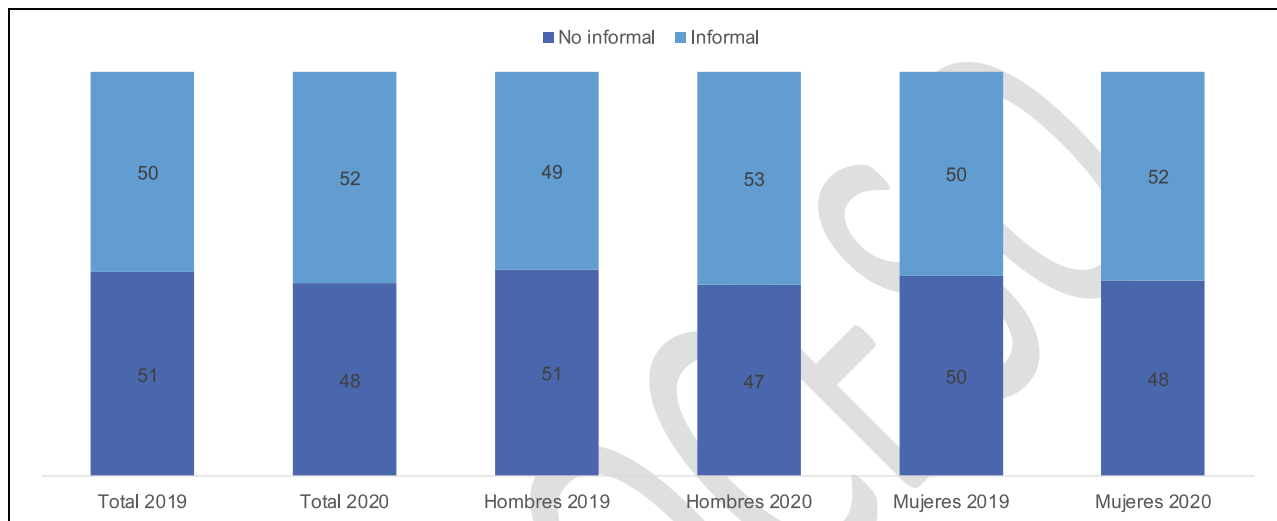
Gráfico 2.6 Costa Rica. Tasa neta de participación laboral entre personas de 15 años o más según sexo, 1990-2020



Nota. Estado de la Nación. Compendio Estadístico.

Por su parte, la informalidad en el mercado laboral se ha ensanchado en el período 2019-2020, tanto entre hombres como entre mujeres (gráfico 2-7), resultado acicateado por los problemas en el dinamismo económico en tiempos de pandemia.

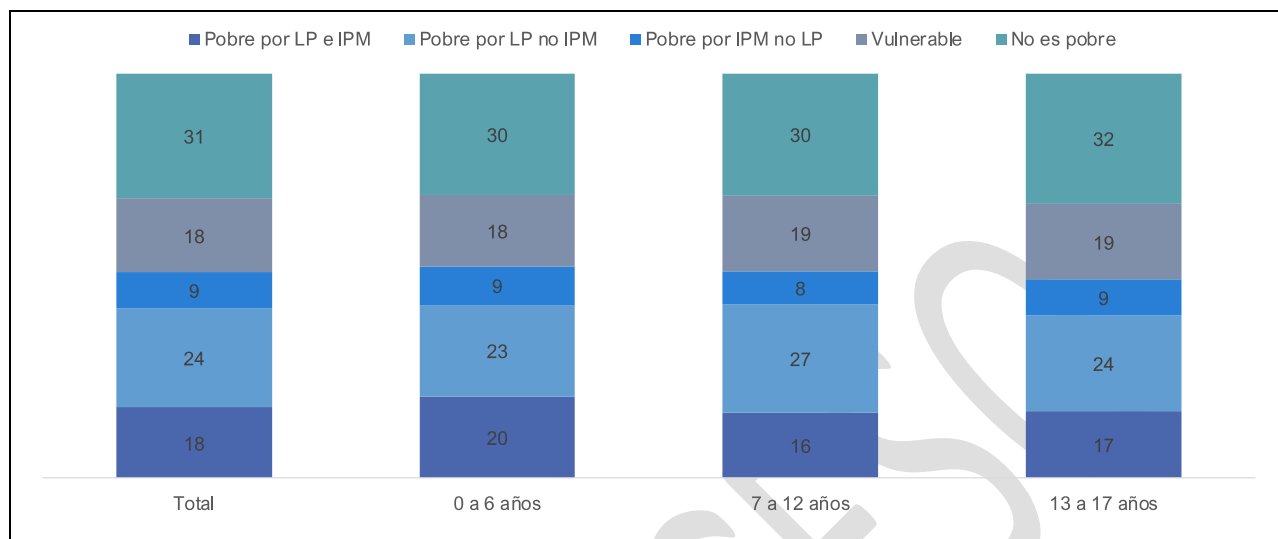
**Gráfico 2.7 Costa Rica. Porcentaje de personas 18 años y más ocupadas según condición de informalidad y sexo. 2019 y 2020**



*Nota.* INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2020.

El examen de tendencias de la pobreza, bajo el enfoque de ciclo de vida arroja un hecho dramático en el año 2020, 632 mil niños, niñas y adolescentes (51%) están en condición de pobreza y un quinto de ellas y ellos son vulnerables a la misma (gráfico 2.8), de manera que el riesgo de caer en círculos viciosos y situaciones de exclusión son ms que elocuentes en este segmento de la población.

**Gráfico 2.8 Costa Rica. Porcentaje de niñez y adolescencia en condición de pobreza según rango de edad**



Nota. INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2020

Respecto a la población adulta mayor, tres de cada cinco personas reportan ser pensionadas por diversos regímenes, predominando claro está el RIVM de la CCSS que representa poco más del 40% (INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2020). Un 12% se mantiene activa en el mercado laboral y la diferencia constituye un contingente de población adulta mayor que, por diversos motivos, llegó a esta etapa sin haber cotizado para una pensión que les posibilite un retiro contando con una fuente estable y permanente de ingresos, un tema de enorme relevancia para la política social en general y la selectiva en particular.

#### 2.4. Los perfiles de la pobreza

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

En Costa Rica, diversas mediciones y estimaciones con base en las Encuestas de Hogares permiten construir estos perfiles que llevan a destacar como rasgos salientes de los hogares pobres los siguientes:

- un número de miembros superior al del promedio de hogares;
- tienen una mayor relación de dependencia demográfica explicada por la presencia de niñas, niños y personas adultas mayores);
- los miembros (y el jefe(a)) poseen menor educación;
- una alta proporción de los hogares pobres extremos tiene jefatura femenina y ello acontece principalmente en los hogares extremadamente pobres urbanos);
- tienen menor número promedio de ocupados;
- sufren una mayor tasa de desempleo abierto;
- hay en ellos una mayor relación de dependencia económica;
- es baja la incorporación de los pobres en el segmento formal del mercado de trabajo; se incorporan principalmente al sector informal urbano y al agropecuario (INEC).

El cuadro 2.2 ofrece un panorama sintético del perfil de hogares pobres en el decenio 2010-2020.

**Cuadro 2.2 Perfil de hogares y de personas pobres por ingreso (LP) 2010-2020**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total de hogares	274 616	287 367	280 375	285 467	318 810	317 660	307 270	305 231	328 848	335 895	419 783
Miembros por hogar	4,02	3,97	3,92	3,84	3,67	3,58	3,63	3,58	3,47	3,59	3,64
Fuerza de trabajo por hogar	1,19	1,23	1,20	1,19	1,11	1,12	1,17	1,06	0,98	1,04	1,11
Ocupados por hogar	0,94	0,97	0,94	0,91	0,84	0,83	0,91	0,83	0,76	0,77	0,67
Ingreso por hogar	197 594	203 350	206 356	208 860	218 159	211 668	215 755	220 691	211 656	233 139	231 911
Ingreso per cápita por hogar <sup>V</sup>	49 422	51 266	52 786	54 245	59 174	58 852	58 951	60 944	61 660	64 498	64 534
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	36,0	37,0	38,89	40,12	43,30	43,5	44,5	44,8	47,8	48,39	45,55
Total de personas	1 103 522	1 140 435	1 098 377	1 096 512	1 170 634	1 137 881	1 115 261	1 092 403	1 142 069	1 207 381	1 529 255
Relación de dependencia demográfica <sup>2/</sup>	0,71	0,73	0,70	0,68	0,69	0,70	0,71	0,74	0,76	0,72	0,61
Relación de dependencia económica <sup>3/</sup>	2,39	2,24	2,27	2,21	2,32	2,21	2,11	2,39	2,53	2,45	2,28
Horas semanales trabajadas en la ocupación principal	39,56	37,37	37,39	37,82	37,35	35,01	33,30	33,25	33,02	33,50	29,90
Escolaridad promedio personas de 15 años y más	6,13	6,20	6,28	6,39	6,48	6,41	6,43	6,53	6,59	6,69	7,15
Tasa de desempleo abierto	20,5	20,78	21,64	23,87	23,93	25,4	21,9	21,5	23,3	25,8	40,0
Tasa neta de participación	45,2	47,19	45,97	45,79	43,75	45,9	47,7	43,6	41,5	42,0	42,1

1/ Ingreso en colones corrientes neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración.

2/ Se refiere a la relación entre personas menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a la población de 15 a 64 años.

3/ Se refiere a la relación entre la población menor de 15 años y la población fuera de la fuerza de trabajo respecto a la población en fuerza de trabajo.

*Nota.* Elaboración propia con datos de INEC, 2020. Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2020.

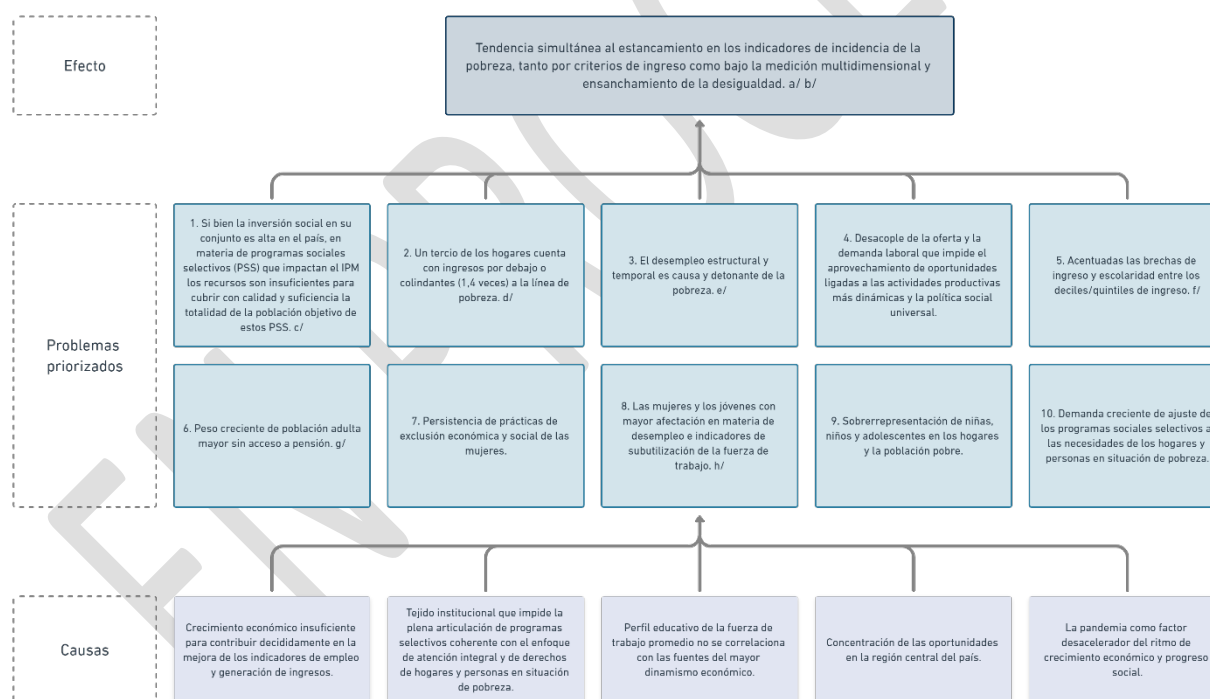
En el Anexo Estadístico se recogen elementos complementarios para la caracterización de los hogares pobres, pero conviene subrayar en dirección al cometido de este PNLCLPYLES el tema de las insuficiencias en tres dimensiones fundamentales: escolaridad, empleo e ingresos.

## 2.5. Árbol de problemas. Elementos de priorización

Los indicadores de evolución de la pobreza ofrecen un diagnóstico grueso, de brocha gorda, del comportamiento del fenómeno. Junto a la construcción del perfil de los hogares pobres, se van delineando criterios útiles, relevantes y pertinentes para el trazado de intervenciones de política pública, incluyendo reformas e innovación en los modelos de gestión.

En aras de un acercamiento más detallado y de cara a priorizar los problemas por abordar en el Plan, se consideró importante acompañar el diagnóstico con la herramienta metodológica del denominado árbol de problemas para capturar mejor la esencia de esos problemas prioritarios, vinculándolos al efecto observado de su interacción (consecuencias) y postular una explicación de las causas profundas o raíces de tales problemas. El resultado del ejercicio se aprecia en la ilustración 2.5.

**Ilustración 2.4 Árbol de problemas para caracterizar la naturaleza del problema de la pobreza en Costa Rica**



a/ La pobreza por LP arrancó en 21,2% de los hogares en el 2010, con su punto más bajo en el 2017 con 20,0% y el más alto en el 2020 con 26,2%.

b/ El coeficiente Gini por hogar fue 0,503 en 2010 y llegó a 0,513 en el 2020, con su punto más alto en 0,519 en el 2013.

c/ Inversión social ha pasado de 21,9% en 2010 a 23,9% en 2018.

d/ Al 2020, 44% de los hogares están en vulnerabilidad o pobreza (entre \$4 a \$10 dólares diarios por persona).

e/ Porcentaje de jefaturas con desempleo abierto pasó de 10% al 17% en hogares en pobreza por LP. Además, históricamente, a mayor desempleo abierto masculino, más pobreza extrema. A mayor desempleo abierto femenino, mayor pobreza urbana.

f/ Casi el 80% de las jefaturas de 24 años o más, en hogares pobres no tienen la educación secundaria completa, versus 46% en hogares no pobres.

g/ En el 2020, entre hogares no pobres, 14% de los que tienen jefatura de 65+ no tienen pensión, entre los hogares vulnerables, 60% no tienen pensión y entre pobres por cualquier método es 28%.

h/ 26% de los hogares tiene la privación de bajo desarrollo de capital humano (24 años o más sin educación secundaria completa), entre hogares pobres esta privación sube al 47%, en hogares vulnerables 29% y en no pobres, 13%.

*Nota.* Elaboración propia.

Con arreglo al diagnóstico, el efecto resumen observado guarda relación con una tendencia preocupante: el estancamiento simultáneo en los indicadores de incidencia de la pobreza y ensanchamiento de la desigualdad, cuya reversión exige de la mejora en los niveles de crecimiento económico y el impulso renovado de políticas públicas pro pobre que tengan en la mira la inclusión social. Las causas profundas tienen que ver con las debilidades del crecimiento económico, un tejido institucional con problemas para materializar su efectiva articulación, el desacople de la fuerza de trabajo con las fuentes de mayor dinamismo económico, la concentración de oportunidades en el Valle Central y la pandemia como factor ralentizador de los ritmos de progreso económico y social.

Los diez problemas priorizados se ubican en las esferas de la dinámica macroeconómica (2, 3, 4 y 5), aspectos de índole sociodemográfica (6, 7, 8 y 9) e institucional (1 y 10), lo que muestra justamente la multidimensionalidad del fenómeno, así como la complejidad que ello ofrece o implica para la realización de intervenciones deliberadas.

Para mayor abundamiento, el Anexo Estadístico incorpora una selección de cuadros y gráficos complementarios.

## 2.6. Trayectoria de planes y políticas de lucha contra la pobreza. De los noventa del pasado siglo a la actualidad.

El recrudecimiento de fenómeno de la pobreza en la década de los ochenta condujo a la activación de una serie de acciones compensatorias que encontramos un marco institucional robusto en virtud del legado institucional precedente mediado por la creación del IMAS en 1971 y el FODESAF en 1974. A mediados de la década de los noventa, se da un salto de calidad en el abordaje de la pobreza con la aparición del primer plan sistemático en la materia durante la administración Figueres Olsen en 1995: el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, con la virtud de enlazar ese instrumento al proceso mayor de la planificación nacional y construirse desde una lógica de inclusión social y la aplicación del enfoque de derechos. Se incorporó también una clara priorización de las poblaciones meta, bajo una perspectiva

de ciclo de vida, estableciendo cinco componentes: Pro Infancia y Juventud, Pro Mujeres, Pro Trabajo, Solidaridad y Desarrollo Local (Consejo del Sector Social, 1996, pp. 73–87).

De allí en adelante, las siguientes seis administraciones han generado sus planes cuatrienales en la materia procurando también su alineamiento con las prioridades emanadas del Plan Nacional de Desarrollo liderado por MIDEPLAN. Hay evidentes líneas de continuidad pero también de ruptura respecto a las estrategias para enfrentar la pobreza (asistencialismo/promoción social, focalización/universalismo) y la aparición de programas “estrella” de cada administración (el Triángulo de Solidaridad 1998-2002, Avancemos 2006-2010, por ejemplo), pero ha de resaltarse la convergencia respecto a la necesidad de articulación de instituciones y programas de cara al logro de mayor niveles de impacto y optimización de los recursos de inversión social. En esta dirección, la Estrategia Puente al Desarrollo lanzada en el 2015 y ampliada en el 2019 constituye un hito relevante que puede verse tanto como punto de llegada como de partida, al poner decididamente acento en la articulación institucional aprovechando el enorme caudal de avances generado por las tecnologías de la información y la comunidad al punto de contar con posibilidades de ejecutar una política social de precisión para esquivar la tradicional atención por demanda y priorizar una atención integral con base en los perfiles de hogares y personas en condiciones de pobreza vistos más que como receptores pasivos de prestaciones, bienes y servicios.

Los cinco componentes actuales de Puente al Desarrollo: Puente al Bienestar, Puente al Trabajo, Puente Agro, Puente a la Comunidad y Puente a la Prevención, con sus redes institucionales y programas, reflejan el uso de formas diversas de denominación de las prioridades en cuanto a poblaciones, territorios y énfasis temáticos, también presentes en otros planes como el primer PNCP, Solidaridad (1998-2002), ordenado por ejes; Vida Nueva (2002-2006), aglutinado según políticas universales y selectivas; los esquemas de sectorialización aplicados del 2006 al 2014 ; y el propio Puente original.