

DOCUMENTO

Pobreza y pobreza extrema en Costa Rica: Una deuda histórica pendiente de resolver



Pobreza y pobreza extrema en Costa Rica: Una deuda histórica pendiente de resolver

Resumen

El deterioro sostenido en los índices de pobreza básica y extrema, son solo algunos de los indicadores que han conducido a Costa Rica a ser considerado dentro de los países más desiguales del mundo. La gestión del Estado a través de la política pública no ha sido suficiente como para revertir esa tendencia; que ha permanecido de manera sostenida desde principios de la década de 1990, coincidentemente con el periodo de intensificación de la política aperturista, a las cuales se viene apostando desde principios de los años 80 del siglo pasado.

La intensidad y temporalidad de la negación del derecho a la vivienda, salud y protección social, junto a las desigualdades en las condiciones de acceso a la educación y la exclusión de ciertos sectores sociales para su acceso a empleos dignos, son los elementos que se analizan en este artículo, intentando una aproximación a la comprensión del problema de pobreza en el país.

A pesar del reconocimiento histórico que el país ha tenido en materia de consolidación de su democracia, el respeto a los derechos humanos, la

fortalecida institucionalidad pública y el sólido Estado social de derecho, durante los últimos años esta condición ha cambiado. El país ha tenido un deterioro significativo en materia de cobertura en servicios de salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, y a pesar de los diversos esfuerzos por revertirlo, esto no ha sido posible, induciendo al grueso de la población, a un estado de desilusión e incertidumbre que le conduce a la desconianza en las propuestas de partidos y líderes políticos tradicionales.

Considerando los planteamientos emitidos en este artículo y sin pretender una respuesta definitiva, la situación de pobreza podría tener relación directa con el tipo de política social impulsada por los gobiernos de los últimos 40 años, la obsolescencia de la gestión de la institucionalidad del sector social, la imposibilidad de articular una estrategia respetando los espacios de trabajo de cada institución y, el cortoplacismo de los procesos de planificación.

Investigador

Ángel Abelino Ortega Ortega¹

ORCID: 0000-0003-3278-1959

¹ Investigador. Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Máster en Administración de Proyectos por la Universidad Estatal a Distancia. Licenciado en Planificación por la Universidad Nacional. Se ha desempeñado en proyectos de investigación, extensión y docencia universitaria, con especialidad en gestión de proyectos de desarrollo, microempresa y gestión pública. Exdirector de Maestría en Planificación Estratégica y de Gestión de Proyectos socioeconómicos de la Universidad Nacional y Director de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la UNA. Correo electrónico: angel.ortega.ortega@una.ac.cr

Ortega Ortega, A. A. (2022). Pobreza y pobreza extrema en Costa Rica: Una deuda histórica pendiente de resolver. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (82), 187-205. 10.35485/rcap82_8

Palabras clave:

Pobreza, ingresos, privación y libertad.

Abstract

The sustained deterioration in basic and extreme poverty rates are just some of the indicators that have led Costa Rica to be considered among the most unequal countries in the world. The management of the State through public policy has not been enough to reverse this trend; which has remained in a sustained manner since the early 1990s, coinciding with the period of intensification of the openness policy, which has been betting on since the early 80s of the last century.

The intensity and temporality of the denial of the right to housing, health and social protection, together with the inequalities in the conditions of access to education and the exclusion of certain social sectors for their access to decent jobs, are the elements that are analyzed. In this article, trying an approximation to the understanding of the problem of poverty in the country.

Despite the historical recognition that the country has had in terms of the consolidation of its democracy, respect for human rights, the strengthened public institutions and the solid social rule of law, in recent years this condition has changed. The country has had a significant deterioration in terms of coverage in health services, education, housing, work and social security, and despite various efforts to reverse it, this has not been possible, leading the bulk of the

population to a state of disappointment and uncertainty that leads to mistrust in the proposals of traditional political parties and leaders.

Considering the proposals made in this article and without claiming a definitive answer, the situation of poverty could be directly related to the type of social policy promoted by the governments of the last 40 years, the obsolescence of the management of the social sector institutions, the impossibility of articulating a strategy respecting the work spaces of each institution and the short-termism of the planning processes.

Keywords:

Poverty, income, deprivation and freedom.

Recibido: 21 de abril de 2022

Aceptado: 13 de mayo de 2022

DOI: 10.35485/rcap82_8

Introducción

Si la valoración de la pobreza se hace desde la perspectiva económica, las personas en una condición de pobreza serán aquellas que no logran obtener los recursos financieros necesarios para cubrir las necesidades alimentarias básicas de la familia. Este ha sido históricamente el enfoque de medición de pobreza en Costa Rica, INEC (2015) plantea que, el método más reconocido de estos es la denominada línea de pobreza, que consiste en un indicador que calcula el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer las necesidades

básicas alimentarias y no alimentarias, incluidas en una canasta de bienes y servicios que el país ha establecido.

Es bajo esta línea de ingresos mínimos requeridos para la sobrevivencia, que se determinan los índices de pobreza básica y pobreza extrema en el país, los cuales, durante los últimos cuarenta años, se han mantenido entre 19 y 21% del total de la población costarricense, esto, a pesar del crecimiento sostenido de la misma.

Según datos del INEC (2021), en el quintil 1 que es donde se encuentran las personas en pobreza, el monto promedio de ingreso familiar era de 203,037 colones, para un ingreso per cápita promedio de 59,319 colones, poco menos de 2000 colones por día, entendiendo que este es un promedio de todo el quintil. Si se consideran los gastos por vivienda, servicios públicos, alimentación, vestimenta, salud, recreo y otros, es claro que estos recursos son insuficientes para garantizar una vida digna. El mismo informe sostiene que, el 20% de la población ubicada en el quintil cinco, percibe el 51% del total de ingresos del país, con montos hasta de 2.538,758 colones por familia, mientras que, el 20% del quintil uno, acumulan únicamente el 4,1% del ingreso nacional. Evidenciando esto, una distribución desigual de los ingresos generados por el país, lo que, de alguna manera explica el deterioro del índice de desigualdad social medio a partir del coeficiente de GINI, cuya medición para 1990 ubicaba al país en una posición superior a la de los países de la región, con una medida de 0,374,

mientras que, para 2021 esa misma medición determina una condición de 0.524, ubicando a Costa Rica entre los países más desiguales del mundo.

Considerando las condiciones de la economía nacional, es muy probable que atender a poco más de un millón de personas en pobreza, no sea posible a partir de política social orientada a hacer transferencias directas, que ha sido lo común de la política pública social costarricenses durante las últimas cuatro décadas.

A partir de los años 90 del siglo pasado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo propone el método de medición de pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, y plantean que pobre, es la persona que no logra satisfacer las necesidades para su desarrollo como ser humano. PNUD (2014) sostiene que, si el desarrollo humano es entendido como un proceso de expansión de libertades efectivamente disfrutadas por las personas, la pobreza humana debe entenderse como el proceso contrario, aquel en donde las oportunidades básicas para alcanzar ese desarrollo son negadas.

Bajo esta misma línea, Sen (2000) sostiene que la pobreza puede determinarse desde un enfoque Biológico de la desigualdad y la privación relativa. Por tanto, el abordaje de pobreza planteado por PNUD y Sen se complementan, e incorporan para el análisis, el concepto de pobreza, en el marco del contexto socioeconómico en el cual se desenvuelvan las personas,

aduciendo que la pobreza es la consecuencia de un modelo de desarrollo socioeconómico y político específico y, para su análisis, se introduce el concepto de negación, libertades y derechos, dado que, no hay razones para que exista pobreza en la abundancia de recursos generados en el siglo XXI.

El objetivo de este artículo es visualizar la situación de pobreza desde una perspectiva histórica de negación sostenida de derechos y libertades para un amplio sector de la población costarricense y, dentro de los derechos negados se analiza la salud, educación, vivienda, trabajo y protección social,

Una aproximación a la comprensión de la pobreza desde una mirada a la teoría

Son muchos los enfoques utilizados para mediar, estudiar y abordar la problemática de la pobreza en el mundo, permitiendo desde su concepción, el diseño e implementación de unas políticas públicas orientadas a atender el problema. Ni los programas sociales ni el papel del mercado han sido suficientes para librar al mundo de este flagelo que, para finales del año 2020, afectaba según la CEPAL (2020) al 33,7% de la población de América Latina y el Caribe, lo que represente más de 200 millones de personas de los 654 millones de personas que vivimos en la región, lo cual se vio ampliamente incrementado como consecuencia de la pandemia y sobre todo de la recesión económica en la región, que registra una caída del PIB de -7,7%, llevando la tasa de pobreza extrema a 12,5%.

Según el mismo informe, la pandemia irrumpe en un escenario complejo de bajo crecimiento económico, aumento de la pobreza y crecimiento de tensiones sociales, lo cual contribuyó para que se profundizaran las desigualdades estructurales, la informalidad, la desprotección social y la baja productividad, dejando al descubierto el poco desarrollo de las áreas de salud, educación y cuidados en la mayoría de los países.

Para el caso de Costa Rica, el debilitamiento del Estado de bienestar, la exposición del sector productivo de la micro y pequeña empresa ante los procesos de apertura de mercado y la falta de políticas redistributivas claras, han representado el deterioro del amplio sector de clase media y la pauperización de los sectores más vulnerables del país. Dependiendo del origen de la investigación, las estadísticas de pobreza en ocasiones presentan diferencias significativas, las cuales responden más que a la condición de las familias, a las formas de cálculo y sobre todo a la concepción de pobreza que los lleva a su valoración.

En esta línea, Lora (2008) en un informe del Banco Interamericano define como pobre a aquellas personas que tienen falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable; con lo que una persona en condición de pobreza sería aquella que carece de comida o no tiene acceso a una combinación de servicios tales

como educación, salud, agua potable, etc. es decir que, este autor relaciona la pobreza exclusivamente a la posesión o no de los recursos económicos para su sobrevivencia. Por su parte, CEPAL (1997) sostiene que pobre es una persona que no tiene acceso (o no posee la capacidad para acceder) a un paquete de bienes, servicios y derechos establecidos normativamente.

Ambas definiciones parten de una postura "monetaria", basada principalmente en la valoración de la posesión o no de los recursos económicos, o el poder adquisitivo mínimo para cubrir las necesidades básicas de subsistencia, desde donde se puede hablar además de pobreza absoluta, que es aquella condición en donde las personas no tienen los recursos suficientes para la cobertura de las necesidades básicas. Desde aquí, se plantea la Línea de Pobreza como parámetro para definir si una familia se encuentra o no en ese estado.

Pero también desde este mismo enfoque, se podría hablar de pobreza relativa, cuya medición se da a partir de la relación de los ingresos de un sector con respecto a los ingresos estándar del país que corresponda, así, una persona es más o menos pobre, dependiendo del lugar donde viva y de los ingresos considerados promedios en esa sociedad. Un enfoque de mayor complejidad es el planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017, p. 37) quien sostiene que la

Pobreza es una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.

Esta definición supera la concepción "monetarista" planteada al inicio de este estudio, sobre todo al considerar que la pobreza responde a un conjunto de variables que van más allá de la insuficiencia de los ingresos. Se debe agregar que en Costa Rica en los últimos años se han iniciado esfuerzos por hacer una medición de pobreza desde una mirada multidimensional, muy alineada con esta concepción. Bajo este mismo enfoque, Carrió (2016) citando a Sen (1999) sostiene que el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades es una parte constitutiva del desarrollo y, por lo tanto, al erradicar la pobreza, el desarrollo será una consecuencia de esa sociedad.

Sen agrega a la definición de CIDH el concepto de "libertad", aduciendo que las personas requieren desarrollarse bajo sus propias capacidades y habilidades, y que la sociedad debe garantizar a estas, las posibilidades para adquirir las capacidades necesarias y de manera totalmente libre, decidir sobre las

actividades que le agradaría hacer en el marco de la creación de su propio peculio y la contribución al desarrollo del país. Garantizar esto bajo criterios de equidad y sostenibilidad, es la principal función del Estado a través de la política pública.

Respecto a las libertades, Sen señala cinco diferentes tipos de medidas desde una perspectiva instrumental: "(1) las libertades políticas; (2) los servicios económicos, (3) las oportunidades sociales, (4) las garantías de transparencia y (5) la seguridad protectora". (Carrió, 2016, p. 201). Cuando algunas de estas libertades son negadas persistentemente a algún grupo específico de personas de la sociedad, es cuando se genera la pobreza. Y, de persistir estas negaciones o de profundizar las condiciones que las generan, el problema se vuelve estructural.

Es importante reconocer que cuando se habla de oportunidades sociales, el análisis permite valorar la igualdad de oportunidades que tienen las personas de diferentes regiones, países o clases sociales respecto al acceso, la calidad, pertinencia y oportunidad a los servicios de educación, salud, trabajo, vivienda o la misma protección social. Por su parte, la seguridad protectora se refiere a la oportunidad que el sistema a través del gobierno crea para atender las necesidades de las personas vulnerables, tanto con políticas de auxilio temporal, como con políticas de rescate y nivelación de oportunidades para el desarrollo de estas.

En síntesis, la pobreza representa la privación de ciertos derechos y libertades a las cuales son sometidas algunos sectores o personas de la sociedad, lo cual las deja en desventaja con respecto a otros sectores, limitando de esta manera, el desarrollo de su propia capacidad de agencia.

Siguiendo la misma línea de pensamiento e intentando encontrar el origen de esas condiciones desiguales, la pobreza es entonces, el resultado o consecuencia de unas estructuras económicas de la sociedad que, por su misma dinámica generan desigualdades y por lo tanto producen pobreza. Esto queda claramente expresado cuando PNUD sostiene que la pobreza humana constituye la antítesis del desarrollo social, es decir, una insistente negación de derechos a las personas, los cuales por la importancia que tienen para su desarrollo, limitan sustancialmente el alcance de las libertades públicas de un sector de la sociedad, privando a éstos y a las comunidades a las que pertenecen, de los bienes necesarios para vivir dignamente.

Este proceso aparentemente normal, ha sido naturalizado por el modelo de libre mercado imperante en la mayoría de los países del mundo, a partir de la imposición de su propia concepción de libertad y la supuesta regla de autorregulación del mercado. Sobre esto último Polanyi (1957) sostiene que la condición del mercado autorregulado en la cual se ampara todo el sistema de libre mercado es más bien una excepcionalidad y no una verdad

universal respecto al comportamiento económico y, menos aún, respecto a su complejidad. Es por esto por lo que Stiglitz (2017), responsabiliza al modelo de libre mercado, de los niveles de pobreza existentes en el mundo.

Síntesis histórica de la Pobreza en Costa Rica

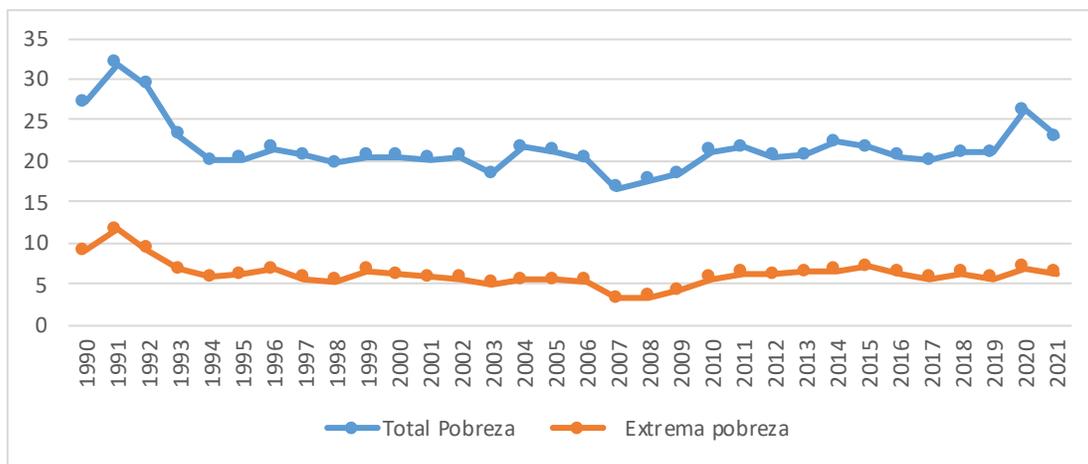
La condición de pobreza no es un fenómeno nuevo en Costa Rica, por el contrario, es un problema que ha permanecido en la historia de la conformación de la sociedad costarricense, el cual se puede evidenciar desde mediados del siglo XX. Sin embargo, con el paso de los años el fenómeno se vuelve más complejo y difícil de abordar, no solo por representar la confluencia de un conjunto de factores o variables económicas, sociales, culturales y políticas, sino por las desigualdades que caracterizan a las sociedades del siglo XXI. En el siguiente gráfico se puede observar desde un enfoque estadístico, la pobreza histórica en Costa Rica, a partir de 1990 y

hasta 2021, resaltando incluso el impacto de la crisis provocada por la pandemia del COVID – 19 fundamentalmente en el año 2020.

Obsérvese que, en 31 años, el país logró reducir la pobreza básica de 26 a 23 en 2021 y la pobreza extrema de 9,10% en 1990 a 6.3% en 2021. Si la valoración se hace desde una perspectiva general, es evidente que la misma no es sostenible en el tiempo, tal como se puede constatar en la gráfica. Por tanto, si los esfuerzos en esa materia se mantienen para los próximos 20 años, es decir a 2037 y conscientes de que la realidad no tiene un comportamiento lineal, la pobreza extrema en Costa Rica sería la que se expresa en el siguiente gráfico, entendiendo que existe una tendencia, aunque muy leve, hacia la baja.

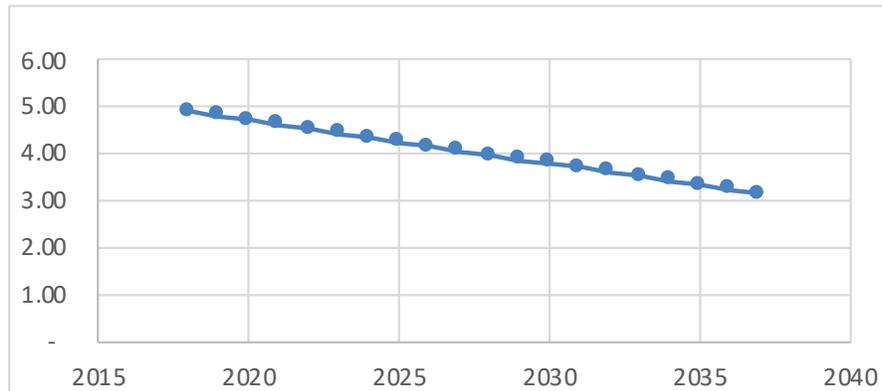
De los datos expresados en el gráfico número 2 se deduce que para el año 2037, la pobreza extrema continuaría

Gráfico 1. Comportamiento histórico de la pobreza y pobreza extrema en Costa Rica 1990 -2017



Fuente: Construido con datos de INEC.

Gráfico 2. Proyección de la pobreza extrema en Costa Rica 2018 -2037



Fuente: Serie histórica de pobreza según datos INEC

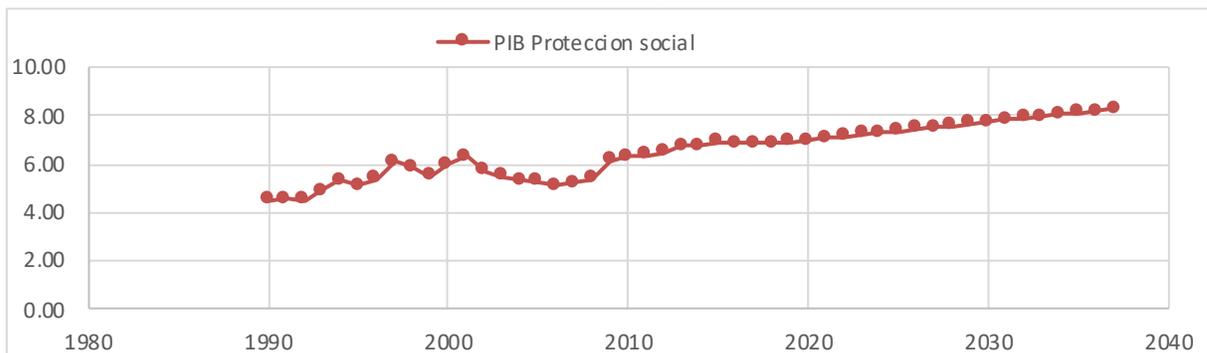
representando un problema para el país, dado que el 3,13% de la población continuaría en ese estado, esto es casi 200.000 personas considerando estimaciones de crecimiento poblacional del INEC (2019), cuyo ingreso no les permitiría cubrir sus necesidades más elementales como la alimentación.

Es importante anotar, además, que la proyección de las estadísticas de pobreza está suponiendo que el proceso de atención a las personas en estado de pobreza continuará bajo la misma lógica actual, es decir, que se continuará haciendo el incremento en el gasto social

desde el Estado, el cual también ha tenido un proceso creciente porcentualmente hablando a partir del año 1990. Por tanto, se parte del supuesto de que el porcentaje del PIB que los gobiernos han destinado para la seguridad social; continuará creciendo en igualdad de condiciones. En el siguiente grafico se presenta la serie histórica del porcentaje de PIB que Costa Rica ha destinado para la seguridad social, y en él mismo, se hace la proyección correspondiente:

En el año 1990 el Estado costarricense gastaba el 4,5% del PIB para la seguridad social, ya para el año 2017 el porcentaje

Gráfico 3. Serie histórica y proyección de recursos para seguridad social Costa Rica. 1990 -2017 y 2018 -2037



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEC

fue de 6,89%, por tanto, el crecimiento representa un 2,39% en los 27 años, esto es un promedio de 0,088% anual. Suponiendo esta misma tendencia para los siguientes 20 años, es decir para el año 2037, el porcentaje del PIB orientado a seguridad social sería del 8,28%, lo cual representa un incremento de 1,39% del PIB nacional. La pregunta es ¿si realmente el Estado está en capacidad y en disposición de hacer ese incremento? sobre todo, considerando que la mayor parte del presupuesto público ya está comprometido y los gobiernos no tienen posibilidad para realizar algún tipo de maniobra en el mismo.

A principios de 2020 el mundo y por lo tanto Costa Rica es azotado por la pandemia SARS-CoV-2 que produce la enfermedad del Covid-19, lo que obliga al gobierno a tomar medidas de confinamiento obligatorio, al teletrabajo y al cierre temporal de la mayoría del comercio y servicios del país, lo cual permaneció durante diversos momentos del 2020 y parte del 2021, generando con esto, una crisis económica sin precedentes, lo cual condujo al país a un decrecimiento del PIB de -4,5% durante el año 2020 y la CEPAL plantea un crecimiento de 3,7 para el año 2021.

Ante este panorama y conociendo que del 100% del presupuesto nacional, el 95% ya está comprometido por ley o por compromisos financieros, no se visualizan tantas probabilidades de incrementar el presupuesto social, tal como se presentó en la proyección. Sobre esto, la Contraloría

General de la República CGR (2017, p. 8) textualmente plantea:

El presupuesto para Gasto social del Gobierno Central es de $\text{¢}4.277.753$ millones. Se compone principalmente de gasto en educación (60,0%) y gasto en protección social (pago de pensiones, con un 31,1%). Dadas las limitaciones fiscales que enfrenta el país, Costa Rica necesita dar más pasos para mejorar tanto la eficiencia como la efectividad de su gasto social en educación (que para el año 2017 alcanza un 7,6% del PIB). Es necesario concentrar esfuerzos en mejorar la gestión del gasto público, tanto en términos de su productividad como de su eficiencia, tomando como referencia la gestión por desempeño que se oriente a resultados y evaluaciones orientadas a las dimensiones de eficacia, calidad y efectividad.

Considerando lo planteado, se podría afirmar que el camino para abordar verdaderamente el flagelo de la pobreza en el país; no está únicamente en lograr mayor eficacia y eficiencia en los programas, sino en asumir una posición más crítica y propositiva respecto a las verdaderas causas del fenómeno, y repensar una política distributiva y redistributiva más coherente con el modelo de desarrollo humano. Cabe preguntarse entonces, ¿si realmente existe en el país disposición y consenso entre el sector económico, social y político para delinear una nueva forma de distribuir la

riqueza generada? O, por el contrario, se seguirá implementando la política social transferencista que se ha diseñado en el país desde 1980 hasta la actualidad y cuyos resultados son las estadísticas ya presentadas.

En una revisión rápida al sector social en el país, se reconoce que existen 22 instituciones con diferentes programas orientados a atender a la población en estado de pobreza, que representa según ENAHO (2019) el 21% de la población costarricense, esto representa poco más de 1 millón de personas que no logran suplir sus necesidades básicas. De este porcentaje, cerca del 6% se encuentran en estado de pobreza extrema, los cuales suman aproximadamente 300.000 personas, cuyos ingresos son apenas de \$46.976 según datos del INEC.

Entre las políticas implementadas para atender pobreza, además de los programas universales en salud y educación, existen programas específicos enfocados a atender a la población en mayor grado de vulnerabilidad, para lo cual se cuenta entre otras, con las siguientes instituciones: El Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, el Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, el Patronato Nacional de la Infancia, el Fondo Nacional de Becas y el Consejo Nacional de la persona adulta mayor.

Estas instituciones cuentan con más de 34 programas de acuerdo con Céspedes y Jiménez (2009), pero cada una de estas instituciones se enfoca a cumplir sus propios objetivos, emanados desde los mandatos institucionales que las crearon. De esta manera, los esfuerzos de articulación realizados cada cuatro años desde los Planes Nacionales de Desarrollo, representan la sumatoria de las acciones de cada institución y la ejecución presupuestaria asignada a cada una de estas.

Esta ha sido la dinámica del país desde mediados del siglo pasado cuando en 1971, se crea el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el objeto de articular los esfuerzos en esa materia. Además, solo tres años después, se crea FODESAF, con el objeto de canalizar los recursos a los diferentes programas e instituciones del sector social. En 1986 se crea el sistema financiero para la vivienda y FONABE se crea en 1997, todo con el objeto de canalizar recursos a las familias con jóvenes en edad escolar y contribuir con estos programas, en la reducción real de las estadísticas de pobreza y bajo esta misma lógica se crearon el conjunto de instituciones con programas sociales.

El problema de pobreza persiste a pesar del total de recursos públicos para atender el sector social, la mayoría son enfocados a programas que benefician a la población en mayor grado de vulnerabilidad, y dentro de estos se tienen: Servicios gratuitos de salud para familias en estado de pobreza, bono de vivienda,

comedores escolares, CEN SINAI, diarios, becas a estudiantes, entre otros.

A manera de síntesis, el país cuenta con la estructura institucional para abordar responsablemente el fenómeno de la pobreza, con los programas diseñados para tal función, con la legislación que indica la responsabilidad del Estado a través de sus instituciones, de garantizar el disfrute de esos derechos y, con recursos económicos que financian los diversos programas. Sin embargo, el modelo económico asumido por el país, junto al tipo de gestión desarrollada desde los diferentes gobiernos, por sus mismas lógicas, son quienes producen pobreza. En respuesta se genera la política social; cuyos aportes son insuficiente para atender y sobre todo para erradicar la pobreza del el país.

La pobreza en Costa Rica, una mirada desde las oportunidades económicas y sociales.

Lo expresado hasta este momento obliga llevar el análisis hacia una valoración de las políticas públicas implementadas en el país, así como, a la consideración tanto de los programas como del desenvolvimiento de las instituciones públicas del sector social, con el objeto de conocer la contribución que estos están generando en la reducción de pobreza.

De acuerdo con los planteamientos teóricos asumidos al principio de este artículo, el éxito de una política pública está en centrar sus objetivos en el ser humano y no únicamente en el crecimiento económico o los índices

macroeconómicos. La pobreza en el país es la consecuencia de falta de oportunidades económicas o de la privación de un conjunto de derechos a los cuales se ven expuestas las personas más vulnerables.

En este sentido, para comprender la pobreza se requiere examinar las relaciones sociales específicas del contexto, las cuales son condicionadas por la influencia histórica del mercado y del Estado. El país asume desde la gestión del Estado, al mercado como el principal mecanismo para garantizar la distribución de la riqueza generada, basando su planteamiento en los principios del liberalismo económico. De esta manera, los indicadores globales tales como: el crecimiento económico, el producto interno bruto per cápita, la inflación, la tasa de interés, entre otros, son visualizados desde este enfoque, como medios para lograr y evidenciar el incremento en el desarrollo pleno de las personas y por tanto, mejorar esos índices, pasa a ser su principal prioridad.

Desde esta investigación se considera que, para emitir algunos criterios respecto al origen de la pobreza se requiere conocer las condiciones microeconómicas y sociales particulares de los sectores que se encuentran en esa condición, así como, el estado de sus derechos, libertades y en general las condiciones que les permite o impide insertarse de manera exitosa en la sociedad y en el sistema económico del país, esto, indistintamente de los índices macroeconómicos antes mencionados.

En las estadísticas expuestas cada año por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en la publicación ENAHO (2021) plantea las principales privaciones a las cuales se enfrentan las familias costarricenses, esto a partir de una valoración multidimensional:

Sobre el derecho al empleo, para el año 2021, el incumplimiento de derechos laborales lo padecía el 42,3% de los hogares en pobreza y el 34.1% de las familias se relacionan con empleos informales, al 24.9% se le incumple el salario mínimo y el 11.5% se encuentran en desempleo. Es importante anotar que esto se ha mantenido prácticamente en esos parámetros desde mediados de la década de 1990.

Respecto al derecho a la educación presenta la siguiente condición: la primaria es de carácter obligatoria para todas las personas y cursar la secundaria no le cuesta ningún recurso a las personas que lo deseen, igualmente, existen programas orientados a realizar transferencias a las familias que mantengan a sus hijos en edad escolar en los centros correspondientes. Para principios del 2018 según INEC (2018) el país gasta el 7,5% del PIB en educación, y se tiene como meta llegar al 8%. En esta misma línea OCDE (2018) sostiene:

Costa Rica ha logrado un importante bienestar y un vigoroso crecimiento económico. El acceso casi universal a la educación, la atención médica y las pensiones han contribuido a que existan altos niveles de satisfacción

con la vida. Esto se ha visto propiciado por el sólido crecimiento económico y una convergencia continua hacia los niveles de vida de los países que forman parte de la OCDE. La pobreza, la desigualdad de ingresos y las desigualdades de género son bajas con respecto a los estándares latinoamericanos, aunque altas en comparación con las de los países de la OCDE. Además, existen deficiencias en algunos indicadores de bienestar, como el equilibrio entre el trabajo y la vida, la seguridad y los ingresos.

El incremento de recursos orientados a la educación aprobado entre el 2000 y el 2017 es uno de los mayores aciertos del país, sin embargo, las condiciones del contexto cambiaron y este continúa con sus mismos modelos de educación diseñados para mediados del siglo pasado, lo cual ha provocado una crisis del sistema educativo que está representando entre otras situaciones, la exclusión del sistema del 23% de los jóvenes de entre 15 y 16 y al 8,4% de las personas entre 12 y 14 años según el Estado de la Educación (2018). La demanda de estudiantes para ingresar a la educación superior sobrepasa la oferta de los centros de educación superior pública, lo que implica que, más del 60% de aspirantes no logran ingresar a ningún centro de educación superior pública. Las desigualdades de acceso entre la zona urbana con respecto a la rural son exorbitantes al igual que la calidad de la educación entre estos y los centros privados.

De acuerdo con ENAHO (2021) el 67,2% de las familias en pobreza presenta un bajo nivel en el desarrollo de su capital humano, el 24,9% no ha concluido su bachillerato, 10,5% tiene rezago educativo, así mismo, el 4,8% no asiste a los centros educativos.

Con respecto al derecho a la vivienda, el mismo informe sostiene que el 48,2% de las familias en pobreza tiene algún tipo de problema en su vivienda, el 26,7% vive en hacinamiento, el 20,9% no tiene acceso a internet y cerca de 80.000 familias habitan en tugurios

Respecto al derecho a la salud, además de las dificultades de acceso y las diferencias entre el área rural y la urbana, el informe determina que, el 69% de los hogares en pobreza, no tienen cobertura de seguro de atención médica, lo que representa más de un millón de personas, además del porcentaje no calculado de trabajadores independientes no pobres, que no lo pagan. El 23,2% no tiene eliminación de basura, el 19,7% no tiene eliminación de excretas y el 8,8% no tiene servicios de agua potable.

Con respecto a la protección social, el informe sostiene que, el 23,5% de las familias en pobreza se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por alguna obligación familiar, sobre todo se presenta en las mujeres. El 17,7% de familias con algún miembro en discapacidad no tiene transferencia del Estado, 12,4% de las personas adultas mayores no tienen pensión y el 8,8% de la primera infancia se encuentra sin cuidado.

En términos generales, el 44,2% de las familias en pobreza recibe algún tipo de recurso de parte del Estado, lo que indica que hay más del 55% que no tiene ninguna asistencia. Respecto a la medición por la línea de pobreza, el informe sostiene que para el año 2021 fue de 23%, lo que representa poco más de 250 mil familias y mucho más de un millón de personas, por su parte, la pobreza medida por un enfoque multidimensional fue de 16,4%, estas son 273 910 familias.

Desde la perspectiva económica, el país tiene condiciones positivas que, a pesar del bajo crecimiento económico experimentado en los últimos años, comparado con los obtenidos hasta antes de la crisis del 2008, estos siguen siendo considerados adecuados y el país ha logrado sostener los niveles de salud, educación y algunos programas de seguridad social que ubican al país en una condición positiva. Sin embargo, es claro que los modelos utilizados en la gestión de estos programas ya están obsoletos y es urgente reorientarlos.

Costa Rica cuenta con las condiciones estructurales y la institucionalidad pública para garantizar el derecho a la salud, educación y el trabajo, sin embargo, los datos evidencian que hay un número significativo de personas con privaciones o exclusión escolar, desigualdad de oportunidades de educación y salud para las personas más vulnerables, diferencias radicales entre la educación pública y la privada, largos tiempos de espera para la atención en cierto nivel de intervenciones

médicas, exclusión de atención médica para cerca de 700,000 personas que dada su condición, no cuenta con ese servicio, desempleo para más del 12% de la PEA en el año 2021, entre otras. Por tanto, es claro que existen en el país, violaciones a derechos consagrados en la constitución política y tratados internacionales, provocando con esto, condiciones de desventaja para estos sectores de la población y generando de manera directa, incapacidad en estas para ejercer el derecho al trabajo y por lo tanto al ingreso generado por su propia gestión;

Cuando vemos qué tan bien está yendo la vida de una persona, miramos las características de esa vida, principalmente qué cosas puede hacer esa persona que según su propio razonamiento desea y valora. La libertad para tener esas cosas es en lo que se enfoca el desarrollo como libertad. Ahora, para gozar esas libertades es útil tener ingreso, recursos, riqueza, etc., pero éstos no son los únicos determinantes de la vida que podemos tener y, en segundo lugar, la relación entre nuestros recursos y la capacidad para lograrlo. Sen en Martins (2010).

Sen continúa planteando que, en lugar de mirar los medios, el desarrollo como libertad se enfoca en los fines, o más exactamente, en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige con su propio razonamiento. Ése es el cambio de enfoque que implica pasar del

desarrollo como crecimiento económico al desarrollo como libertad o centrado en la persona.

Valorando lo que se ha planteado en este artículo, no cabe duda de que las personas que se encuentran sin empleo por falta de espacios laborales; están siendo violentadas en uno de sus derechos más sagrados, y esto les conduce a una serie de afectaciones paralelas. Sobre esto, aunque el Estado posea los recursos económicos y la disponibilidad para resguardar las necesidades de toda la población en condición de pobreza, esta sería un apolítica equivocada, por cuanto no está dentro de las condiciones del respeto a los derechos humanos.

A manera de síntesis, el trabajo es el principal medio que se utiliza para alcanzar ciertas condiciones de desarrollo personal, aporte al desarrollo nacional, desarrollo familiar, facilidades para la educación, salud y recreación y por tanto, satisfacción personal. Lograr esto, solo será posible con libertad y con facilidades económicas y sociales que el país y el Estado, deben garantizar en equidad para toda la población. Por tanto, la pobreza no se puede desvincular de los procesos de producción ni de la distribución de la riqueza, y en ese sentido, el análisis del fenómeno inicia en el cuestionamiento de las relaciones de poder y de los modelos de desarrollo asumidos por el país, sobre todo considerando que no es posible imaginar un desarrollo sostenible y equitativo, cuando prevalezcan las desigualdades sociales y económicas,

así como la persistente violación de derechos y libertades que se tienen en la actualidad. Así, la pobreza es algo más que la ausencia de recursos financieros es más bien, producto de unas relaciones sociales, económicas y políticas desiguales, de privaciones y exclusiones.

Conclusiones

Para combatir la pobreza no es suficiente contar con política social, también se hace necesario fortalecer la política de desarrollo económico; orientada al incremento de la productividad y a la creación de nuevos y mejores espacios laborales. Pero, además, se requiere de nuevas políticas sociales que articulando lo anteriormente descrito, permitan disminuir el problema del desempleo e insertar a las personas más vulnerables a espacios laborales formales. Para lograr esto, es necesario cambiar la concepción tradicional de atención del sector en pobreza, articulando programas sociales con económicos, de generación de capacidades y devolución de derechos violentados a las personas en condiciones de mayor grado de vulnerabilidad social y económica, como la salud, la educación de calidad, la vivienda, el derecho a ambientes sanos para personas menores de edad, entre otros.

Desde 1980 y hasta la actualidad, el país ha contado con programas de atención del sector social y específicamente para reducir la pobreza, sin embargo, la realidad evidencia que cada vez más personas engrosan dichas estadísticas. La respuesta a dicha condición

no se encuentra únicamente en la consideración de la política social, sino en el enfoque de desarrollo sumido por el país, cuya principal preocupación ha sido, crear las condiciones para el crecimiento económico, desacelerando los esfuerzos que el país venía realizando en materia de seguridad social. Se podría afirmar que, el país pasó de un modelo que se ocupaba de la persona, a un modelo encausado prioritariamente hacia el crecimiento económico y de corte totalmente liberal.

Para dimensionar verdaderamente el problema de pobreza en el país, se debe incluir en el proceso de análisis, el enfoque de derechos y libertades, así como, la visión multidimensional del fenómeno y un abordaje pensado y diseñado para el largo plazo. Es preciso, además, contar con la referenciación y caracterización precisa de la población en estado de pobreza y pobreza extrema, con lo cual los programas podrán diferenciarse cuando corresponda, enfocando los esfuerzos a las carencias específicas que presenten las personas atendidas y desde el diseño de una estrategia estructurada que parte del problema y no de las funciones de cada institución del sector social.

El país cuenta con una estructura institucional sólida, sin embargo, su accionar está codificado a partir de los mandatos establecidos a mediados del siglo XX cuando estas fueron creadas, cuando la realidad de las personas en pobreza era mucho menos compleja que la actual. En su momento, cada institución fue creada con objetivos particulares que

nunca fueron concebidos en el marco de una estrategia integral, es por ello por lo que, el accionar institucional no coincide con los objetivos de articulación expresados en las estrategias propuestas por cada uno de los gobiernos en sus Planes Nacionales de Desarrollo.

Los esfuerzos que los diversos gobiernos han realizado para articular el accionar institucional e interinstitucional, resulta insuficiente para atender el problema de pobreza, dado que cada institución se regula a partir de la ley que la creó, y las estrategias de gobierno se convierten en la sumatoria de esfuerzos y no en la estructuración de una estrategia coherente en sí misma. De la misma manera, los mecanismos de coordinación representan esfuerzos temporales en el marco de los diferentes periodos de gobierno y, se carece de una propuesta estructural de largo plazo que oriente a cada gobierno en una línea de interés nacional.

El modelo de desarrollo social del país está anclado en una estructura jurídico legal que poco a poco ha cambiado, y los diferentes gobiernos han sido incapaces de estructurar una propuesta moderna que articule las capacidades del país para atender el problema social, todo esto, producto de su falta de liderazgo para encausar ese potencial desde una visión nacional.

No es comprensible que, con un aparato institucional tan amplio, con la posibilidad legal de contar con personas especialistas

y con la disponibilidad de recursos para atender la pobreza, ésta, siga siendo porcentualmente la misma que tenía el país a mediados de los años 90. Muchas podrían ser las explicaciones a esto, las cuales van desde la cultura de la población pobre, hasta el cuestionamiento del diseño e implementación de las políticas públicas. Pero, considerando lo expresado en este artículo, cubra mucha fuerza la necesidad de una estrategia nacional articulada que apunte a generar capacidades y a garantizar la cobertura universal y equitativa de los derechos a la salud, el trabajo, la vivienda, la seguridad social y la educación en las poblaciones más vulnerables del país, dejando de lado el modelo de política social de transferencias, característico en la mayoría de las gestiones de los últimos gobiernos.

Se cierra este escrito reconociendo el avance que el país ha experimentado en esta materia, al definir y articular los programas de: Sistema Nacional de información y Registro Único de Beneficiarios: Para garantizar un trabajo articulado y darle seguimiento a la población y a la vez, eliminar la duplicidad. Índice de Pobreza Multidimensional lo que ha permitido incursionar en un análisis multidimensional de la pobreza. Mapas Sociales: Esto con el objeto de ubicar geográficamente a toda la población en pobreza básica y pobreza extrema. Desde una perspectiva de diseño, algunos de estos elementos representan un avance, pero lo más importante es que esto efectivamente sea llevado a la práctica

y que se encuentre articulado a una estrategia nacional, la cual no debería circunscribirse en los periodos de gobierno, sino que es necesario que responda a una estrategia país que articule tanto el componente económico como el político y el social.

A manera de cierre e intentando dejar abierto un canal para la discusión y futuros análisis, les dejamos el siguiente cuestionamiento: ¿Será que realmente los diversos sectores del país tenemos la disposición para discutir y diseñar una estrategia como la que se ha tratado de inducir en este escrito, la cual sin duda, representaría una ruptura en materia del tipo de gestión pública que ha caracterizado a los gobiernos durante los últimos 40 años?, sabiendo que esta, podría representar la espiración o esperanza para los sectores que históricamente han estado en desventaja, cuya condición es también un obstáculo para que el país migre a un estadio superior en su desarrollo.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (2016). *Informe anual; Hacer frente a los desafíos*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/S1700475_es.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Carrió, J. M. V. (2016). *La obra de Amartya Sen. Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 3(2), 201-220.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Panorama Social*

de América Latina. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1997). *Evolución reciente de la pobreza en Chile*. Diciembre de 1997. <https://repository.eclac.org/handle/11362/30941>

Céspedes, H. y Jiménez, R. (2009). *Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. Academia centroamericana y Fundación Konrad Adenauer

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Pobreza y derechos humanos*. OEA/Ser. L/V/II.164 Doc. 147

Contraloría General de la República (2017). *Presupuestos públicos 2017. Situación y perspectivas*. Disponible en <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/pp/informes-pp/presupuestos-publicos-2017.pdf>

Gobierno de Costa Rica (2018). *Compendio económico*. Disponible en <https://www.comex.go.cr/media/8790/estudio-econ%C3%B3mico-de-la-ocde-2018-esp%C3%B1ol.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2017). *Encuesta Nacional de Hogares*. Disponible en <https://www.inec.cr/sites/default/files/>

documentos-biblioteca-virtual/
reenaho2017.pdf

economy/surveys/Costa-Rica-2018-
Estudios-Economicos-dela-OCDE.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2018). Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2018. Disponible en <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reeceit2018.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Uruguay. (2014). EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos. Manosanta desarrollo editorial. <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernosdh06/undp-uy-cuadernocdh08-2015-.pdf?download>

Lora, E. (2008). Calidad de vida: más allá de los hechos. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/panish/document/Calidad-de-vida-M%C3%A1s-all%C3%A1-de-loshechos.pdf>

Polanyi, K. (1957). *La economía como actividad institucionalizada*. *Revista de economía crítica*, 20(2), 192-207.

Martins, A. (2010). El desarrollo es más que un número. Entrevista de BBC Mundo 2010. Amartya Sen habló con BBC Mundo sobre dos décadas del IDH y el "compromiso con la humanidad". https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw

Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta Buenos Aires. Traducción de Esther Raboszco y Luis Toharia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). Estudios de la OCDE sobre los Sistema de Salud Costa Rica. Evaluación y recomendaciones. <https://www.oecd.org/costarica/oecd-reviews-ofhealth-systems-costa-rica-2017-9789264281653-en.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). Estudios Económicos. Costa Rica 2018. <https://www.oecd.org/>