

La política social costarricense y su aporte a los principales indicadores de pobreza. Periodo 1990-2022

Costa Rican social policy and its contribution to the main poverty indicators. Period 1990-2022

Ángel Abelino Ortega Ortega¹



Recibido: 14 de diciembre del 2024 / Aceptado: 19 de marzo del 2025 / DOI: 10.35485/rCAP88_10

Como citar:

Ortega, A. (2025). La política social costarricense y su aporte a los principales indicadores de pobreza. Periodo 1990-2022. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 183-200. DOI: 10.35485/rCAP88_10

Resumen

Durante décadas, Costa Rica ha desarrollado una política social robusta, orientada a abordar las desigualdades sociales y, en particular, a erradicar la pobreza, estableciendo instituciones públicas para su implementación. Cada gobierno ha tenido la oportunidad de formular estrategias para este fin; Sin embargo, los resultados han sido insatisfactorios. Con el tiempo, ha aumentado el número de costarricenses que viven en pobreza y pobreza extrema, así como la desigualdad socioeconómica. Este artículo ofrece un análisis de los efectos de las políticas públicas en los indicadores de pobreza, desarrollo humano, desigualdad y desempleo, a abarcar desde 1990, con el gobierno de Rafael Ángel Calderón, hasta el cierre del gobierno de Carlos Alvarado en 2022, contemplando ocho períodos gubernamentales. Las preguntas que orientan la investigación son: ¿Cómo se estructura la política y la institucionalidad del sector social en el país? ¿Qué impacto ha tenido la política social en los indicadores mencionados? Los hallazgos revelan que la política social costarricense ha sido diseñada con una perspectiva de corto plazo y se ha implementado a través de programas asistencialistas, llevados a cabo por instituciones con poca articulación entre sí. Esto limita su capacidad para abordar las causas estructurales de los problemas sociales y, en cambio, se ha enfocado en atender los efectos de estos.

Palabras clave: POLÍTICA PÚBLICA, SECTOR SOCIAL, POBREZA, DESIGUALDAD, DESARROLLO HUMANO.

¹ Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el ICAP, además de contar con un Máster en Administración de Proyectos de la UNED y una Licenciatura en Planificación de la UNA. Ha ocupado importantes cargos, como el de director de la Escuela de Planificación y Promoción Social, así como director de la Maestría en Planificación y docente investigador en la misma universidad. Su especialidad abarca la planificación del desarrollo, el desarrollo local y microempresarial, así como la gestión de proyectos de desarrollo. Email: angel.ortega.ortega@una.cr

Abstract

For decades, Costa Rica has developed a robust social policy, aimed at addressing social inequalities and, in particular, at eradicating poverty, establishing public institutions for its implementation. Each government has had the opportunity to formulate strategies for this purpose; However, the results have been unsatisfactory. Over time, the number of Costa Ricans living in poverty and extreme poverty, as well as socioeconomic inequality, has increased. This article offers an analysis of the effects of public policies on poverty, human development, inequality and unemployment indicators, spanning from 1990, with the government of Rafael Ángel Calderón, until the closure of Carlos Alvarado's government in 2022, contemplating eight government periods. The questions that guide the research are: How are the politics and institutions of the social sector structured in the country? What impact has social policy had on the aforementioned indicators? The findings reveal that Costa Rican social policy has been designed with a short-term perspective and has been implemented through welfare programs, carried out by institutions with little coordination among themselves. This limits its ability to address the structural causes of social problems and has instead focused on addressing their effects.

Keywords: PUBLIC POLICY, SOCIAL SECTOR, POVERTY, INEQUALITY, HUMAN DEVELOPMENT.

Introducción

Con la instauración de la Junta Revolucionaria de Gobierno en 1949, después de los acontecimientos políticos y militares de la época, se decreta en Costa Rica el cese de la carta magna y se inicia el proceso de construcción de la nueva Constitución Política, la cual divide el poder y sienta las bases para lograr el desarrollo económico y social del país, con un claro enfoque hacia un estado social de derecho. Ortiz (1976) indica “cuando se dictó la Constitución vigente, como se verá – tanto la necesidad de fragmentar y distribuir el poder en bien de las libertades, cuando la de dotar al Estado de una organización apta para las urgentes tareas del desarrollo económico y social” (p. 41)

El contenido de la constitución política aprobada en ese periodo; evidencia la claridad que tenía el país y por tanto el sector político respecto al tipo de sociedad que se quería para la Costa Rica del futuro, así como, la visión de largo plazo que se impregnó en ésta y otras decisiones posteriores.

Los años cuarenta representaron el período de la conformación de la segunda república de Costa Rica, en donde el Estado se convierte en el principal gestor del desarrollo social y se sientan las bases del Estado Social de Derecho, cuyos réditos aún en la actualidad mantienen vigencia. Es bajo este modelo de Estado y de desarrollo que se crean las bases para el modelo de educación, de salud, servicios de agua, electricidad, construcción de viviendas, entre otros, que representaron los principales componentes de la conformación de la república y que, han sido fundamentales para lograr una sociedad con altos estándares de educación y salud, con una amplia clase media y con programas universales y específicos que permitieron una sociedad bastante igualitaria hasta principios de los años 80 del siglo XX. En palabras de Barahona y Mora (2000), Costa Rica ha sido exitoso en materia de desarrollo social, y aún mantiene una situación favorable respecto a otros países en desarrollo como los de Centro América.

El modelo de Estado y el nivel de crecimiento de la economía del país entre los años 40 y hasta los 80, permitieron el desarrollo de una política pública decidida y claramente orientada a la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo del país, cuyo basamento principal está

en el fortalecimiento de la producción nacional, la universalización de la educación, desplegar un sistema de salud ampliado a toda la población, las garantías sociales para el sector trabajador, el fortalecimiento del aparato institucional y una política social orientada a la generación de oportunidades y capacidades para los sectores menos favorecidos.

Estas acciones respondieron a los cambios propuestos en la Constitución Política aprobada en 1949, que definió la educación como un derecho de todos los costarricenses, y sentó las bases para el desarrollo de un sistema educativo integral y correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria. Para hacer viables estas reformas, fueron establecidas las previsiones del caso en lo concerniente a su financiamiento con fondos públicos. (Barahona y Castro, 2005)

Para los años 70 se universalizan los servicios de salud y educación, gestados a inicios de los años 40. En el primero se delimitan las funciones del Ministerio de salud, orientadas a la ejecución de programas de atención primaria en zonas donde no existía cobertura, y la CCSS orienta a prestar servicios de atención secundaria y terciaria, alcanzando para 1980 un 75.7% de la cobertura nacional, según información de la página institucional. (p.14)

En esta misma década y ante el surgimiento de sectores en condiciones de pobreza, se van consolidando grupos sociales que demandan solución de problemas específicos, generándose la presión necesaria para que, desde el Estado se creara en 1971, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y, tres años más tarde (1974), se crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para la transferencia de los recursos económicos hacia sectores sociales en pobreza, todo, a través del conjunto de instituciones que se fueron creando conforme surgen las demandas sociales. Las respuestas a estas demandas se canalizan a partir de la creación de diferentes programas y proyectos, en el marco de los compromisos asumidos desde los PND y apostando a responder a la población objetivo de cada institución. Las décadas de los años, 50, 60 y 70 no solo representaron una época de consolidación social y económica para el país, sino que se consolida la democracia costarricense y así lo plantea Barahona y Castro (2005) quien sostiene:

La evolución de los principales indicadores sociales entre 1950 y 1980 dejó claramente en evidencia el avance obtenido: aumento en la esperanza de vida al nacer, reducción en la tasa de mortalidad infantil, aumento en el porcentaje de nacimientos con atención médica, reducción en la tasa de desnutrición, aumento en el acceso a servicios de agua potable y evacuación de excretas, aumento en la cobertura de los sistemas de educación, salud y pensiones, aumento en las tasas de escolarización, reducción en la tasa de analfabetismo y aumento en la educación promedio general y de la fuerza de trabajo, entre otros. (p.7)

El modelo de Estado benefactor construido en Costa Rica creó las condiciones estructurales necesarias para el crecimiento económico del país a partir de los años 40, y la legislación adecuada para garantizar cierto nivel de redistribución de la riqueza producida. Esto último, a través de una política social universal y específica que permitió la cobertura de las principales necesidades de la población de aquella época, cuyas desigualdades se centraban en el campo de sus ingresos económicos.

La combinación de una política económica robusta y una política social solidaria fue el principal factor de éxito que permitió al país conformar una sociedad bastante igualitaria que se mantuvo desde 1940 hasta principios de los años 80. Sin embargo, la explosión demográfica de los años 60 y 70, más el paulatino cambio del modelo productivo del país, fue creando desigualdades que,

con el paso del tiempo, ya no era posible equilibrar con la política económica y social que se diseñó a mediados del siglo XX. A partir de ahí, el país no ha tenido la capacidad ni probablemente el interés para diseñar una estrategia que permita además del crecimiento económico, la reducción o erradicación de las diferentes desigualdades sociales y económicas, por el contrario, cuando mayor ha sido el crecimiento económico, mayores son las desigualdades.

Metodología

El proceso de investigación se basó en la consulta de fuente secundaria, se revisaron los ocho planes de gobierno y su planteamiento respecto a la política social, la propuesta de articulación entre la institucionalidad pública del sector social, sus programas y proyectos. Además, se revisaron y analizaron los informes y discursos de gestión emitidos por las personas presidentes, así como las estadísticas anuales que detallan la condición de los cuatro indicadores de interés para el estudio (pobreza, desarrollo humano, desigualdad y desempleo).

La Institucionalidad Social Costarricense

El periodo de transición del Estado liberal de la primera mitad del siglo XX, al Estado social o intervencionista, inicia en la década de 1940 con la Administración Calderón Guardia; quien crea la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense del Seguro Social, instituciones que en adelante tuvieron importancia mayúscula en el desarrollo del país, pero además, marcan un antes y un después para este, en la medida en que inició el proceso de instauración institucional en el país, lo que, ha representado históricamente, el soporte para el desarrollo económico y social de Costa Rica.

En este período no se crean muchas instituciones o empresas públicas nuevas, particularmente en el campo económico. Sin embargo, se crearon dos de las instituciones públicas más importantes en términos de su impacto social: la Universidad de Costa Rica (UCR) en 1940 —52 años después de haberse clausurado la Universidad de Santo Tomás en 1888— y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en 1943. Ambas instituciones han tenido una enorme gravitación en el desarrollo social y cultural del país, contribuyendo a democratizar la salud y la educación universitaria. (Ramos, s.f., p.121)

El Estado se fortalece una vez estabilizada la situación política y social del país; a principios de los años 50, después de los acontecimientos bélicos del año 1948 y, con la clara definición del horizonte económico, político y social establecido en la nueva Constitución Política de 1949. Esta constitución deja establecido el Código Laboral, la garantía de los derechos sociales básicos, el sistema de salud universal y la gratuidad y obligatoriedad de la educación, posteriormente se continúa el proceso de fortalecimiento institucional del Estado, en el marco de un Estado Democrático y social de derecho². Este tipo de Estado es un constructo histórico - social de desarrollo, es decir, no se puede aducir con certeza su conformación. Zúñiga (2001) sostiene al respecto:

2 Según Luigi Ferrajoli el estado social de derecho es aquel que incorpora en el ordenamiento, las garantías a los derechos individuales, así como las obligaciones del Estado de permitir la cobertura de las necesidades básicas, tales como alimentación, salud, trabajo, salarios justos, educación, vivienda y autodeterminación de las personas y para ello debe de garantizarse el contrato social. Textualmente afirma: Remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

La relevancia del crecimiento y diversificación del Estado se expresa, por ejemplo, en el número de instituciones creadas: entre 1950 y 1970 más de 50, 22 de ellas con objetivos sociales (principalmente en salud y educación); ya en 1980 las instituciones sociales sumaban 126. La inversión estatal pasó de ser el 9% del PIB en 1950 al 15% en 1970. En los años 70, se crearon el IMAS (pobreza extrema, grupos marginados), Asignaciones Familiares (nutrición, vivienda), el FODESAF, Fondo de Desarrollo Social y Asistencia a la Familia (actividades productivas, salud, vivienda). Para intentar una evaluación centralizada de programas sociales, se creó en 1974 el Sistema de Planificación Nacional, con el MIDEPLAN. (p.21)

El conjunto de instituciones sociales del país representa la estructura de gobernanza creada y legitimada históricamente por la sociedad costarricense, cuyo surgimiento se concentra principalmente entre 1940-1980. Estas definen los procesos y las formas de operar, en procura del cumplimiento de su funcionalidad, enfocándose a satisfacer las necesidades de la población. De esta forma, las instituciones son consideradas como el componente vivo y necesario para la regulación de las relaciones del sistema, definido para este caso, como el sistema de pobreza en el país. Es decir que, las instituciones son el constructo histórico; producto de la misma relación Estado – Sociedad, en las cuales se encarna la propia idiosincrasia del ser costarricense.

La política social del estado costarricense

El surgimiento de la institucionalidad del sector social y la política pública costarricense responde a un contexto y a un modelo de sociedad gestada con anticipación, en respuesta a un momento histórico cuya población demanda soluciones a necesidades reales.

En ese sentido, la política social se enfoca a suplir necesidades y derechos negados a las personas o familias específicas, así como, a equiparar las condiciones individuales para garantizar las condiciones que les permitan ser gestores de su propio desarrollo. Para este caso en particular, éstas son concebidas como el conjunto de transferencias en forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas o redistributivas para el disfrute de servicios y de derechos en las áreas de salud, educación, seguridad social, vivienda, trabajo, protección social y asistencia a las familias. Por ello, las políticas públicas sociales se ubican crecientemente en función de derechos, adscripciones legales y políticas de acción positiva, respecto de ciertas categorías de individuos (Delgado, 2002). Es así como, en un Estado democrático, la política social tiene como principio, el fortalecimiento de la dignidad humana y está sustentada fundamentalmente en valores como la libertad, equidad y el bien común.

En el pasado, la política social en el modelo de Estado social de derecho para el caso de Costa Rica se fundamentó en la persona y en la legislación, para garantizar sus derechos, enfocando las acciones hacia la garantía de la igualdad de oportunidades y sobre todo de resultados. La política se orientó al mejoramiento integral y el bienestar de las personas o sectores más vulnerables, a través de la potencialización de las capacidades individuales y colectivas. La estrategia general utilizada consistió en la intervención del Estado en la economía y la sociedad, generando una política económica robusta que permitiera el crecimiento económico, la generación de empleo y el incremento de los ingresos de las personas. Pero, además, orientada a generar capacidades, resolver los problemas de empleo, vivienda, salud, educación y seguridad social, a través de la creación del conjunto de instituciones ya mencionadas. En ese marco, Valverde y Trejos (1995) sostienen que la inversión pública en servicios sociales entre los años 50 -70, funcionó como una especie de “salario social” el cual contribuyó con el aumento en el bienestar social de la clase media y también lo hizo con el dinamismo del mercado

interno.

El proceso consistió en proporcionar servicios de transferencias a las personas en pobreza, pero también orientados a generar capacidades como la educación gratuita y la educación superior financiada por el Estado, para garantía de resultados positivos en la persona que, sin ello, no podrían acceder a este tipo de servicios. Se debe anotar que esto, no solo representa la lógica teórica y metodológica del Estado social de derecho, sino que, con altos y bajos, aciertos y desaciertos, representó la vida de Costa Rica durante los años que van desde 1950 y hasta 1980. Es así como, desde 1949 con la aprobación de la actual Constitución Política, los derechos son consignados a cada ciudadano, por ley: Educación formal y técnica, artículos 77, 78, 83, 84 y 85. Bienestar general de las personas, artículo 50. Salud, artículo 21. Protección especial de la madre, las mujeres y las personas menores de edad, artículo 55 y 71. El derecho al trabajo y al salario mínimo, artículo 56 y 57. Derecho a vivienda, artículo 65 y el derecho al seguro social, artículo 73. De esta manera se sientan las bases jurídicas para el Estado social de derecha costarricense, que caracterizó la gestión del Estado durante las siguientes décadas, siendo que existía el pleno respeto a lo establecido en la carta magna.

Considerando que los derechos a la salud, educación, vivienda, trabajo y protección social son resguardados desde la legislación nacional, estos se convierten en una obligación para el Estado y en un derecho exigible a través del sistema jurídico nacional para cualquier ciudadano, por lo tanto, su disfrute es un imperativo para la vida en sociedad de cualquier habitante del país.

El modelo de gestión pública costarricense asumido durante las décadas 50 - 80 del siglo XX, se caracterizó por una combinación de políticas, en donde la política económica sigue siendo de corte liberal, pero con una política social de derecho. Facio (1942) con relación al modelo de Estado asumido desde principios de los años 40 y que de alguna manera caracterizó la gestión hasta 1980, plantea que, es una gestión que no atenta contra la propiedad privada; y que más bien, la organiza y busca cómo hacerla más segura para el individuo y más útil para la comunidad; no pretende tampoco terminar con la libertad económica; su intervención, más bien, tiende a garantizarla.

Esta fue la filosofía del Partido Liberación Nacional de la época, quien gobernó 16 de los 29 años entre 1953 y 1982. Pero, además, fue muy similar la línea política e ideológica del partido Unión Nacional con una filosofía de centro – derecha, donde se agruparon un conjunto de pequeños partidos, quienes gobernaron los períodos de 1949 -1953 con Otilio Ulate y 1958 -1962 con Mario Echandi. Para el periodo entre 1966-1970 llega al gobierno una coalición conformada por el Partido Republicano y el Partido Unión Nacional, con nombre de Unificación Nacional, siendo elegido el expresidente José Joaquín Trejos, quien igualmente comulgaba con ese mismo tipo de gestión pública, el resto de los períodos fueron gobernados por el Partido Liberación Nacional.

La gestión pública denominada Estado intervencionista, empresario o Estado benefactor de Costa Rica, que prevaleció entre 1950 -1980, fue típicamente una gestión pública democrática capitalista, con un conjunto de derechos sustentados tanto en su propia legislación como en sus adhesiones a convenciones internacionales, y que dan sustento a los derechos humanos de sus ciudadanos, pero con una orientación de política económica y macroeconómica de corte claramente liberal.

En 1978, nuevamente se reorganiza el Partido Republicano, como culminación después del regreso del exilio del Doctor Calderón Guardia (1958) a quien en 1962 le fue reconocido el título de reformador social de Costa Rica, esta vez con el nombre de Unidad Social Cristiana y, como

continuidad del partido Republicano que gobernó 1940 – 1948. Llega así al gobierno el expresidente Rodrigo Carazo Odio, quien debió gobernar uno de los periodos más complejos para la política costarricense, llegando incluso, a romper con el FMI y el BM, al dejar de pagar la deuda con estas agencias económicas internacionales.

Desde el inicio del gobierno de Luis Alberto Monge y hasta 2020, se asume el modelo de Estado con una ideología neoliberal³. A partir de ese periodo, el enfoque de la política social ha consistido principalmente en atenuar las afectaciones sociales negativas generadas por el mercado, y la filosofía de gestión se basa en las capacidades y posibilidades individuales para generar sus propios recursos. Es decir que, el punto de partida es la capacidad de cada persona para su inserción en el mercado y, lejos de crear oportunidades desde el Estado, se ha debilitado su influencia en la economía. Esto se evidencia al valorar el énfasis de la política social específica o focalizada, la cual mayoritariamente se enfoca a realizar transferencias financieras a aquellas familias en pobreza o pobreza extrema, garantizando únicamente su sobrevivencia y, con un trasfondo paliativo y de control social o dominación, en donde la misma inacción ya representa una acción política prediseñada (la política detrás de la política).

Durante el periodo de la Administración Solís Rivera (2014-2018) según informe del IMAS el 61.8% del presupuesto del IMAS se enfocó a la atención de la familia a partir de transferencias, 10.5% a cuido y desarrollo infantil y otros rubros enfocados también a cubrir necesidades básicas en las personas, mientras que, únicamente el 3.3% se enfocó a la generación de capacidades, distribuidos en programas como: Ideas productivas, procesos formativos, capacitación técnica, capacitación territorial indígena entre otros. Esto según análisis de la información financiera publicada en el informe del IMAS del periodo 2014-2018.

En la práctica, la implementación del modelo neoliberal en Costa Rica, no se ha ocupado de articular la política social con la política económica, dado que, muchos de los servicios considerados derechos en el Estado social de derecho, en este modelo son servicios prestados por el mercado o la empresa privada, y el acceso a ellos estará pendiendo de la capacidad de compra que tenga cada persona ciudadana. Las evidencias empíricas en esta materia son los esfuerzos de algunas personas hacedores de política, para reducir el presupuesto público a la educación, la vivienda, la cultura, el apoyo al pequeño productor del campo, el crédito a la pequeña empresa, entre otras acciones muy claras en la política pública de los últimos gobiernos.

Todo esto es coherente con la intención de crear las condiciones para el libre funcionamiento del mercado, desde donde se pretende internalizar la idea de que este, es el mecanismo idóneo para logar el bienestar de las personas. Con el paso del tiempo, la implementación del modelo de libre mercado en el país ha incrementado las desigualdades sociales, económicas, de acceso a la educación y a la salud y en general, es responsable de la permanencia de altos niveles de pobreza e incremento de las desigualdades, las cuales se ha incrementado durante los periodos de gobiernos con este tipo de políticas.

3 En el marco neoliberal se alega que se debe garantizar un ingreso mínimo, pero no más, pues toda medida contra la pobreza debilitaba el impulso de autoayuda de los pobres. En síntesis, esta corriente de pensamiento neoliberal se ha orientado a darles una importancia secundaria a las cuestiones sociales como la pobreza y desigualdad. Privilegiaron ante todo la preeminencia del principio de propiedad privada y la libertad individual. Por lo tanto, llegaron a considerar que pese a que las desigualdades podían producirse por el sistema económico que defendían, estaba en manos de cada individuo procurar su seguridad y mantenimiento. Promueven un Estado limitado, y dicha característica la refuerzan mayormente en los temas sociales. Esta corriente fue la que guió a las políticas que se aplicaron en Latinoamérica, sobre todo en la década de los noventa. Calvento, M. (2006).

El Impacto de la Política Social en los Principales Indicadores de Pobreza

En las siguientes tablas se evidencia el aporte o no que la política social ha generado al país de 1990 y hasta el año 2022, a partir de la cuantificación de los cambios generados en los indicadores de Pobreza, Desarrollo Humano, Desempleo y Desigualdad a partir de la implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo diseñados por los diferentes gobiernos electos en ese periodo, para ello se parte de la estadística inicial para cada uno de los indicadores en el año en que recibe cada gobernante y la estadística definida para el año que termina su gestión:

Tabla 1

Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 1990-1994

Administración/ periodo	Enfoque de la política social	Operacionalización de la política pública social	Efecto en la población
Rafael Ángel Calderón Fournier (1990 - 1994)	<p>Focalización de la inversión social, enfatizando las transferencias.</p> <p>Atender la pobreza según priorización de necesidades y condición social.</p> <p>Alinear la política de crecimiento económico con la política social, a partir de la definición clara de las líneas de trabajo para la redistribución de la riqueza.</p>	<p>Estrategia económica dirigida a la reactivación de las instituciones sociales.</p> <p>Se detectó y seleccionó la población en condición de pobreza en 43 distritos con mayor índice de deterioro social.</p> <p>Se enfoca a: Titulación de tierras a nivel rural. bono de vivienda gratuito y bono alimentario</p> <p>Programa para la reducción del déficit de vivienda</p> <p>Alternativas de hogares comunitarios para apoyar a las familias trabajadoras.</p> <p>Fortalece el sistema de salud a partir de nuevas inversiones, así como en salud.</p>	<p>Pobreza: pasa de 25% en 1990 a 21% 1994.</p> <p>Desarrollo Humano: pasa de 0.656 a 0.682. posición 34.</p> <p>GINI: Pasa de 0,374 a 0,387.</p> <p>Desempleo: pasó de 4.8% a 4.2 %.</p>

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Al inicio del gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier en 1990 la pobreza la padecía el 25% de la población y al final de su periodo 1994 era de 21%, representando una disminución estadísticamente significativa. De la misma manera, se obtuvo una mejoría en el desarrollo humano, no así con respecto a la desigualdad, que pasó de un GINI de 0,374 a 0,387, pese a una disminución del desempleo en 0,6%. En términos generales, su política social repercutió positivamente en la condición de pobreza en el país, al dejar en 4% menos el porcentaje de la pobreza al final del año de su gestión. El Gobierno de Figueres Olsen presente la siguiente condición:

Tabla 2.*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 1994-1998*

Administración/ periodo	Enfoque de la política social	Operacionalización de la política pública social	Efecto en la población
José María Figueres Olsen: (1994-1998).	<p>La política social como el centro de la gestión del gobierno.</p> <p>Vivir mejor con vivienda, educación y salud.</p> <p>Política social basada en la relación entre crecimiento económico y desarrollo social, considerando a ambos procesos como complementarios, al incentivar el crecimiento económico, se generarán oportunidades para las personas en condición de pobreza, permitiendo así su movilidad. Para ello se nombró a la segunda vicepresidencia como Rectora del Sector Social y Coordinadora del Consejo Social de Gobierno, intentando mayor articulación</p>	<p>Se enfoca a: Política de salud curativa y preventiva a través del fortalecimiento de los EBAIS.</p> <p>Facilitar agua potable a la población.</p> <p>Equipamiento hospitalario.</p> <p>Educación pública como medio para el ascenso social.</p> <p>Articular la educación técnica en el país, enfocada a la formación en alta tecnología.</p> <p>Programa de vivienda a través del Bono gratuito y real, promoviendo el arraigo y la integración familiar y comunal</p> <p>Atención de la pobreza mediante políticas para las familias, la niñez y generación de oportunidades de empleo, atención de salud, educación para la que se crea una red institucional para atender pobreza.</p>	<p>Pobreza: pasa de 21 a 20.7%.</p> <p>Desarrollo Humano de 0.682 a 0.697 posición 41 de 123.</p> <p>GINI: de 0,387 a 0,389.</p> <p>Desempleo pasa de 4.2% a 5.3%.</p>

Nota: Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Durante este periodo de gobierno, la política social no generó impactos positivos, dado que la pobreza se mantuvo en la misma condición, el Desarrollo Humano continúa en una mejora significativa y los dos indicadores que evidencian un deterioro son, el nivel de desigualdad y el desempleo, tal como se aprecia en los datos de la tabla. Por tanto, su política social, no representó un acierto en el gobierno. El periodo de gobierno del expresidente Rodríguez obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 3*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 1998-2002*

Administración / periodo	Enfoque de la política social	Operacionalización de la política pública	Efecto en la población
Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002).	<p>Crear áreas social y económica bajo la responsabilidad del Consejo de Gobierno.</p> <p>Fortalecer el conocimiento, las capacidades y el aporte de todas y cada una de las personas que aprovechan las oportunidades de superación personal y familiar.</p> <p>Estrategia social del Triángulo de la Solidaridad con aportes articulados (Gobierno Central, Gobiernos Locales y Comunidades), para resolver los problemas sociales en el campo de la salud, educación, vivienda, entre otros.</p>	<p>Continua el proceso de inversión y ampliación del acceso a los servicios de salud y educación.</p> <p>Continuar con el apoyo al déficit de vivienda.</p> <p>Desarrollo de obras comunales en las comunidades más vulnerables.</p> <p>Fomenta la participación de la mujer en la política con la creación del Ministerio para la condición de la mujer.</p> <p>Se crea la cuenta de Capitalización Laboral del trabajador como medida para benéfico del sector trabajador formal.</p> <p>Inversión en hospitales, en educación, en población indígena, en obras comunales y en el apoyo a la mujer.</p>	<p>Pobreza: pasa de 20.7 a 20.6%.</p> <p>Desarrollo Humano: pasa de 0.703 a 0.717. Posición 42 de 139 países.</p> <p>GINI: pasa de 0,389 a 0,432.</p> <p>Desempleo: pasa de 5.3% a 6.3 %.</p>

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Obsérvese que la pobreza se mantiene estadísticamente igual durante los cuatro años, el Desarrollo Humano continúa su tendencia hacia la mejora, lo cual responde al aporte de los dos pilares del Estado Social, como lo son: La salud y la educación. La desigualdad continúa su proceso de deterioro que, junto al desempleo, representan los dos principales desaciertos del gobierno, pasando el GINI de 0,389 a 0,432 y el nivel de desempleo crece en 1% de la PEA. Ambos indicadores representan el mayor deterioro durante los últimos 10 años y, por tanto, su política social no fue adecuada. El gobierno siguiente fue del mismo partido y sus resultados fueron los siguientes:

Tabla 4*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 2002-2006*

Administración / periodo	Enfoque de la política	Operacionalización de la política pública	Efecto en la población
Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006).	<p>Creación de la Autoridad Social, con un enfoque orientado a la articulación del sector social, mediante la incorporación al Consejo Social, coordinador de la política económica y los ministros de la Presidencia, Planificación y Hacienda, así como las presidencias ejecutivas del IMAS, PANI, CCSS, INAMU, ICAA, IDA, actual INDER y JPSSJ.</p> <p>Un modelo de movilidad social ascendente, a través de una política pública centrada en la generación de oportunidades y el desarrollo de las capacidades de estas.</p> <p>Garantizar el acceso a los servicios sociales en condiciones de equidad y solidaridad, mediante la integración y articulación de las ventajas del crecimiento económico y la coordinación de esfuerzos institucionales de diversos sectores como estrategias fundamentales para la reducción de la pobreza</p>	<p>Se prioriza en niñez y adolescencia, adulto mayor, personas sin empleo, familia sin vivienda y personas con discapacidad.</p> <p>Se crean nuevos centros educativos; se incrementó la cobertura en educación secundaria; se redujo la deserción escolar; se fortalecieron las escuelas unidocentes y se expandió la enseñanza de un segundo idioma y de la informática con énfasis en las regiones más pobres del país.</p> <p>Nuevas inversiones en salud. Se capacitó al 25% del total de trabajadores INA.</p> <p>Se invierte en educación, salud y el régimen de pensiones no contributivas.</p>	<p>Pobreza: Pasa de 20.6% a 20.2%.</p> <p>Desarrollo Humano: de 0.717 a 0.734 Posición 48 de 175.</p> <p>GINI: pasa de 0,432 a 0,422.</p> <p>Desempleo: pasa de 6.3% a 6%.</p>

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Los cuatro indicadores mencionados tienen un comportamiento bastante similar al de los últimos gobiernos, con movimientos estadísticamente no significativos tanto en pobreza, que pasa de 20,6% a 20,2%, desempleo de 6.3% a 6%. La desigualdad si mejoró, pasando de 0,432 en 2002 a 0,422 en 2006, lo cual si es representativo. Y el Desarrollo Humano continúa con el mismo comportamiento de todos los periodos, siempre con la tendencia a la mejora. En general, la política social durante este periodo permitió una leve mejoría en las estadísticas, considerada una gestión medianamente acertada en materia de política social. El segundo Gobierno de Arias presenta la siguiente condición:

Tabla 5*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 2006-2010*

Administración / periodo	Enfoque de la política	Operacionalización de la política pública social	Efecto en la población
Oscar Arias Sánchez (2006 -2010).	Organizó el sector social en seis sectores, uno de ellos se enfoca al tema de atención de la pobreza, El Consejo de Gobierno es visualizado como el punto de encuentro y coordinación intersectorial para atender la pobreza Se propone combatir la pobreza y la desigualdad mediante: -La creación del sector social y de lucha contra la pobreza. -Fortalecer el sector educación. -Fortalecer el sector salud. – Conforma el sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia. –fortalecer el sector cultura. Estratégicamente se	Su enfoque es hacia Incrementar el acceso a los servicios público de educación, salud, vivienda, cultura, seguridad, y deporte. Específicamente La política social se enfoca al desarrollo humano y la expansión de libertades y oportunidades efectivas para las familias, en el marco de la comprensión de estas. Las capacidades a partir de la inversión en educación y salud les permitirán a las personas en pobreza, mejorar su situación y superar la pobreza. Para ello se invierte en jóvenes, adultos mayores, vivienda familiar, mejores salarios	Pobreza: pasa de 20.2% a 21.2% aunque estuvo en 17%. Desarrollo Humano: pasa de 0.734 a 0.754. Posición 53 de 182. GINI pasa de 0,422 a 0,509. Desempleo: pasa de 6%. a 7.3%.

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Pese a que durante los cuatro años de su gestión la pobreza bajo significativamente, esto no fue sostenible; por cuanto al final del 2010, año en el que entregó su mandato, la pobreza ya estaba nuevamente en 21.2%, el GINI, paso de 0.422 en el año que asume su gobierno (2006) a 0.509 a finales del año 2010. El desempleo también sufrió un deterioro 1.3%, con respecto a cómo lo recibió el gobierno. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano continúa su tendencia de mejora al pasar de 0.734 a 0.754, de los datos se puede deducir que tampoco este gobierno hizo diferencia con respecto a los gobiernos anteriores, este entregó el gobierno a Laura Chichilla, cuyos resultados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 6*Enfoque y Efecto de la Política Social. Periodo 2010-2014*

Administración / periodo	Enfoque de la política	Operacionalización de la política pública	Efecto en la población
Laura Chinchilla Miranda (2010-2014).	<p>Propone articular las políticas sociales enfocado a atender a los sectores más vulnerables y rezagados. Se desarrolla bajo un enfoque de integralidad y reconoce la necesidad de potenciar sinergias entre las dimensiones social, económica, ambiental y política. Incorpora el concepto de desarrollo seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad.</p>	<p>Fortalecimiento de políticas sociales universales (salud y educación) Acceso a la vivienda Mejoramiento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo. Atención integral y reducción de la pobreza extrema. Cuido y atención integral a la niñez y tercera edad. Cartera de proyectos por 3,500 millones de dólares La Inversión social llegó un 23% del PIB. De esto 7.2% educación y 6.8%, salud. Se crea la red de cuidado y se beneficia a 32.000 infantes. Ampliación de programas sociales: becas, comedores estudiantiles, pensión régimen no contributivo, empléate y manos a la obra.</p>	<p>Pobreza: pasa de 21.2% a 22.3%. Desarrollo Humano: pasa de 0.754 a 0.780 (mejora) posición 68. GINI: pasa de 0,509 a 0,512. Desempleo: pasa de 7.3% a 9.6%.</p>

Nota. Tomado del informe de la expresidenta de la república y datos de INEC y PNUD

Durante los cuatro años de gestión de Chinchilla, la pobreza crece en 1.1% con respecto a la condición inicial, y lo mismo sucedió con el coeficiente de GINI que pasó de 0.509 a 0.512, desmejorando levemente. Respecto al desempleo, pasó de 7.3% a 9.6% al final del año 2014, no sucede lo mismo con el IDH cuya tendencia de mejora ha sido sostenida desde 1990. Por tanto, la política social de esta administración no fue exitosa. La siguiente gestión representó una gran expectativa para el país, con la llegada de Solís Rivera, primer gobierno que rompe con el bipartidismo desde principios de la década de los años 50 y los resultados se refleja en a la siguiente tabla:

Tabla 7*Enfoque y efecto de la política social en cada gobierno. Periodo 2014 - 2018*

Administración / periodo	Enfoque de la política	Operacionalización de la política pública	Efecto en la población
Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018).	<p>La política está basada en la promoción y ampliación de los derechos humanos de todas las personas. Para ello se orienta el accionar institucional y la política pública a brindar a las personas, las condiciones adecuadas para el desarrollo humano en armonía con la protección del medio ambiente, esto es empleo, educación, salud, igualdad de oportunidades.</p>	<p>Abordaje hacia rescate derechos desde una acción interinstitucional. Se desarrollan programas por tipo de población: Indígenas, personas con discapacidad, mujeres, personas en abandono, población LGTBIQ, niñez y adolescencia, adulto mayor. Enfocado al rescate del bienestar, talento y desarrollo humano, infraestructura, educación, salud y desarrollo. Se invierte en microempresa, se crea fondo con capital semilla no reembolsable para microempresas, mejoramiento de la infraestructura de hospitales, clínicas y EBAIS, nuevas escuelas, colegios y equipamiento, así como para el INA. Se fortalece el ICODER fondo de becas a estudiantes, CEN-CINAI, INDER y los CEPROMA, así como bonos de vivienda</p>	<p>Pobreza: pasa de 22.3% a 21.1%.</p> <p>Desarrollo Humano: pasa 0.780 a 794. posición 68.</p> <p>GINI: pasa de 0,512 a 0,514.</p> <p>Desempleo: pasa de 9,6% a 10.3%.</p>

Nota. Tomado del informe del expresidente de la república y datos de INEC y PNUD

Siguiendo el mismo método de medición de la pobreza utilizado para los períodos anteriores, esta gestión tampoco representó un cambio significativo, dado que, de 22.3% que recibió la pobreza, en 2018 entregó a su sucesor Alvarado, también del PAC en 21.1%, es decir un 1.2% menos, el GINI perdió 0.02 pasando de 0.512 a 0.514 y el desempleo se deterioró aún más, pasando de 9.6% a 10.3%. Por su parte el IDH continuó su tendencia de mejora. El primer año del Gobierno de Alvarado presenta la siguiente condición, siguiendo el mismo análisis:

Tabla 8*Enfoque y efecto de la política social en cada gobierno. Periodo 2018 -2022.*

Administración periodo	Enfoque de la política	Operacionalización de la política pública	Efecto en la población
Carlos Alvarado Quesada 2019	Continuidad de la línea de trabajo del periodo anterior.	Continua con el proceso de implementación del programa Puente al Desarrollo.	Pobreza: 21.1 % pasa a 23% Desarrollo Humano: pasa 0.794 a 0.809. GINI Pasa de 0.514 a 0.504. Desempleo pasa de 10.3% a 12%

Nota. Tomado de informes parciales de la gestión pública y datos de INEC y PNUD

Como se puede observar, tampoco existen grandes avances en los indicadores de referencia, por tanto, la gestión de Alvarado no representó una alternativa diferente a las de sus antecesores y, por el contrario, su línea de política públicas fue mucho más alineada a los planteamientos del libre mercado.

Análisis Conclusivo

Valorando los planteamientos de política pública social en el tiempo, se evidencia que cada gobierno plantea su propio enfoque y su esquema de organización del sector social para abordar la pobreza, así como la definición de sus prioridades. Desde la perspectiva de claridad en los lineamientos y el discurso emitido por cada gobierno, existe coherencia en una política económica alineada con la política social, pero las acciones no coinciden con el discurso, por cuanto cada institución se enfoca al cumplimiento de su objetivo y a atender su población específica, y desde esta acción, se intenta responder a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y específicamente a la estrategia de atención de la pobreza. Además, al pretender generar cambios inmediatos en estadísticas que están ancladas en las estructuras económicas y de poder, los esfuerzos no generan los resultados pretendidos, por lo que, los recursos terminan siendo canalizados a programas de transferencia financieras; con el objeto de generar réditos en el corto plazo y sin sentar las bases necesarias para abordar el problema desde su origen.

A pesar de lo definido en la planificación de cada periodo de gobierno, con diferencias poco significativas, la política social para atender la pobreza en el país ha consistido en su mayoría a lineamientos asistencialistas; en cuyo caso, la política de la política, no es coherente con el objetivo de erradicar la pobreza, asumido como reto para el país a partir de la firma de los ODS y comprometidos en cada uno de los PND desde 1990 y hasta 2022. Esto se sustenta en que, en 1994 la pobreza según INEC (1994) la padecía el 21% de las familias de Costa Rica. De aquel año al 2022, pasando por 8 períodos de gobierno, la pobreza medida por la línea de pobreza la padecen según INEC (2022) el 23% de las familias, con el agravante del incremento en la población nacional, que pasó de ser 3,389,481 en el año 1994 a 5 207 394 en 2022. Por tanto, en términos absolutos, la pobreza afecta a muchas más personas en la actualidad. Esto evidencia que la política para erradicar la pobreza diseñada por cada gobierno ha sido ineficiente y por tanto inadecuada, dado que, a pesar de haber

contado con la legislación, la opción de diseñar su propia estrategia, sus programas o proyectos, a pesar de contar con los recursos económicos y con la estructura institucional, la problemática persiste y cada vez son más las personas en condición de pobreza y pobreza extrema.

La solidez del sistema de salud y de educación, así como la claridad de largo plazo de ambos pilares para el desarrollo, sumado al enfoque hacia el crecimiento económico asumido por el país, han conducido a este, a obtener un comportamiento del IDH hacia la mejora sostenida desde 1990, pasando de 0.682 en 1994 a 0.809 en 2022. Esto lo ubica en la posición 58 de 188 países del mundo y la posición 5 con respecto a los países de América Latina. Es importante destacar el aporte de la salud en mantener esta posición, dado que la vida saludable y larga y la esperanza de vida al nacer, representan indicadores muy altos en el país, no así en los años de escolaridad, en donde se tiene un déficit importante con respecto a otros países, así como la volatilidad en el PIB.

Considerando los datos evidenciados en las tablas antes expuestas, el IDH es un indicador que se podría calificar como positivo en el país, lo cual es coherente con los resultados de cada gobierno. Se debe entender que, tanto la salud como la educación representan los dos pilares fundamentales para el crecimiento económico, por tanto, resultan de interés tanto para las familias como para el capital. En ese sentido, existe interés por su fortalecimiento, además que son los dos derechos humanos más sensibles a la familia costarricense.

La condición de desigualdad en la población costarricense medida por el Coeficiente de GINI es otro de los indicadores de peligro, por cuanto en 1990 este coeficiente representaba el 0.387 y ya para 2019 el mismo indicador para el país evidencia una condición de 0.514. Esto evidencia la prevalencia de la política económica con respecto a la política social, por cuanto el PIB se ha mantenido, aunque volátil, en niveles de crecimiento adecuados para la economía, mientras que los niveles de desigualdad se han deteriorado, evidenciado un modelo que privilegia la concentración de la riqueza y la inexistencia de una verdadera política redistributiva. Este comportamiento ha sido consistente durante todos los períodos de gobierno analizados, cuya política pública y programas sociales, no han logrado revertir el deterioro en el Coeficiente de GINI.

Es común que el problema del desempleo se le adjudique a una política macroeconómica inadecuada, o a la incapacidad de la economía para crear la cantidad y calidad del empleo requerido. Sin embargo, esto es mucho más complejo que eso. Lo cierto es que el desempleo del país en 1990 afectaba al 4.8% de la Población Económicamente Activa costarricense, lo cual probablemente estaría muy cerca del desempleo denominado teóricamente como natural, y que empíricamente se dice que sus efectos podrían ser manejados desde la política social del país. Sin embargo, con el paso de los años, el desempleo se va incrementando hasta representar el 12% de la PEA costarricense en 2019. Por otra parte, y como producto de las afectaciones de la emergencia sanitaria causada por la pandemia SARS-CoV-2 que produce la enfermedad conocida como la Covid-19, el desempleo está afectando a cerca del 26% de la población a finales del año 2020, esto según datos de ENAHO (2020). Es muy probable que exista correlación entre desempleo y pobreza, pero será un elemento por analizar en otro artículo.

Las estrategias para el combate de la pobreza en Costa Rica históricamente han respondido a los lineamientos ideológicos de cada uno de los partidos políticos que han gobernado durante los últimos 30 años (Partido Liberación Nacional, Partido Unidad Social Cristiana y Partido Acción Ciudadana), y a pesar de haber contado con recursos económicos importantes para el sector social, hasta un 24% del PIB del país, y, todas las condiciones descritas en este artículo, esto, no ha sido suficiente para

disminuir ni mucho menos para erradicar la pobreza o la pobreza extrema, evidenciado incapacidad o falta de decisión para abordar el problema desde su origen, lo cual parece muy coherente con un modelo de desarrollo cuyo principal interés es la generación y concentración de la riqueza.

Durante todo el periodo analizado, el diseño e implementación de las políticas sociales se ha caracterizado por pensarse en el corto plazo, intentando impactar de manera acelerada en las estadísticas de pobreza, desempleo, desigualdad, entre otras, perdiendo la perspectiva del origen de estas problemáticas, las cuales en su mayoría responden a condiciones estructurales enraizados en la estructura económica del país.

Lo antes indicado explica las razones de por qué la pobreza no se reduce, dado que, para el año 1994 poco más de setecientas mil personas se encontraban en pobreza y para el 2022, las personas en pobreza representan cerca de un millón doscientas mil, por tanto, lejos de disminuir existe una tendencia a un incremento.

Referencias

- Alvarado Quesada, C. (2020). Informe parcial de rendición de cuentas del presidente de la República. República de Costa Rica.
- Arias Sánchez, Ó. (2010). Informe de rendición de cuentas del presidente de la República. República de Costa Rica.
- Barahona, M. y Mora, H. (2000). Capítulo VIII las políticas sociales: de instrumentos compensatorios y subordinados de la política económica a eje central de una ética del desarrollo. *Revista Economía*.
- Barahona, M., Güendel, L. y Castro, C. (2005). *Política social y reforma social "a la tica"*. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Calderón Fournier, R. (1994). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.
- Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia*, 13(41), 41-59.
- Chinchilla Miranda, L. (2014). *Informe de rendición de cuentas de la presidenta de la República*. República de Costa Rica.
- Cortés, A. (2013). Estado Empresas públicas y desarrollo en Costa Rica. Ámsterdam: TNI, pp. 117-131.
- Delgado, A. (2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. CEPAL, 1-16.
- Facio, A. (2008). Los derechos reproductivos son derechos humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 34-35.

Facio, R. (1942). *Estudio sobre economía costarricense*. Editorial SURCO.

Figueroes Olsen, J. (1998). Informe de rendición de cuentas del presidente de la República, José María Figueres Olsen: 1990 – 1994

IMAS (2018). *Informe financiero* (2014-2018). IMAS.

INEC (2020). *Encuesta Nacional de Hogares*. INEC.

INEC (2022). *Encuesta Nacional de Hogares*. INEC.

Ortiz, E. O. (1976). Costa Rica: Estado Social del Derecho. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (29).

Pacheco de la Espriella, A. (2006). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.

Rodríguez Echeverría, M. (2002). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.

Solís Rivera, L. (2018). *Informe de rendición de cuentas del presidente de la República*. República de Costa Rica.

Valverde, J. M. (1995). Las organizaciones del magisterio frente al ajuste (Vol. 80). *Programa Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*.

Zúñiga, A. R. (2001). *El destino de Costa Rica y la educación superior: El escenario histórico del país, la educación y el papel de la Universidad*. Editorial Universidad de Costa Rica.